



Maestría en Administración y Políticas Públicas

Universidad de San Andrés

Décimo primera promoción

Tesis de graduación

Jugar con fuego

Intereses y vetos de los actores en la definición de la regulación nacional de control de tabaco en la Argentina

Pablo S. Cattoni

N° de legajo: DNI0026420654

Director: Diego Reynoso

Buenos Aires, 24 de marzo de 2019

Pablo Cattoni

JUGAR CON FUEGO

Intereses y vetos de los actores en la definición de la regulación nacional de control de tabaco en la Argentina



Maestría en Administración y Políticas Públicas



Maestría en Administración y Políticas Públicas

Universidad de San Andrés

Décimo primera promoción

Tesis de graduación

Jugar con fuego

Intereses y vetos de los actores en la definición de la regulación nacional de control de tabaco en la Argentina

Pablo S. Cattoni

N° de legajo: DNI0026420654

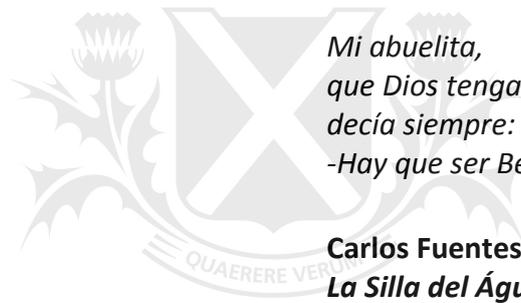
Director: Diego Reynoso

Buenos Aires, 24 de marzo de 2019



*A mis noctilucas,
causa y consecuencia de este trabajo.*

Universidad de
San Andrés



*Mi abuelita,
que Dios tenga en su gloria,
decía siempre:
-Hay que ser Belcebú para vencer a Satanás.*

Carlos Fuentes
La Silla del Águila

Universidad de
San Andrés

Sumario

En los últimos años una gran cantidad de países del mundo han avanzado en la regulación de la producción, el consumo, la comercialización y la publicidad de productos de tabaco. La República Argentina, por su parte, demoró durante años la adopción de una acción concreta, decidida y adecuada del Estado Nacional para abordar la problemática de los efectos que genera el consumo de cigarrillos en el país. Recién con la sanción de la ley N° 26.687, en junio de 2011 y luego de varios años de discusión, pudo alinearse con las tendencias internacionales, al establecer la prohibición de la publicidad masiva de productos elaborados con tabaco, la obligación de incluir mensajes de advertencia en los paquetes de cigarrillos y la definición de limitaciones al consumo de cigarrillos en espacios privados de acceso público, entre otras cuestiones.

Diversos fueron los motivos que impidieron que los proyectos de regulación de control de tabaco siguieran adelante durante tanto tiempo, lo que retrasó la posibilidad de contar con una normativa nacional que brindara soluciones para un problema de tanta repercusión en la salud pública como es el tabaquismo.

El objetivo central de este trabajo es abordar la problemática desde una perspectiva que permita reconocer a los intereses involucrados en la discusión política de la temática y analizar el juego de los actores con influencia para gestionar la agenda pública y política. Busca demostrar que la falta de transparencia y diálogo abierto en la gestión de intereses de los diferentes actores involucrados y la radicalización de sus posturas, sumados a análisis incompletos y sesgados de la problemática obstaculizaron la definición de una regulación balanceada y eficiente de control de tabaco en nuestro país.

Palabras clave:

Tabaco – Tabaquismo – Lobby – Gestión de intereses – Actores – Teoría de los juegos – Congreso - Políticas públicas – Salud – Impuestos

Abstract

In recent years, many countries have defined regulation on production, consumption, marketing and advertising of tobacco products. Meanwhile, Argentina took a long time to take a certain, decided and adequate action to tackle the issue of the effects of smoking in the country. National Law #26,687, passed in June 2011 after many years of debate, allowed the possibility to align the country with international trends by establishing a complete ban of tobacco advertising in mass Media, the introduction of graphic health warnings on packs and the definition of public space smoking ban, among other resolutions.

There were many reasons why the bills on tobacco control did not move forward for so long, which delayed the possibility of having a national law that could have brought solutions to such an important issue as tobacco consumption.

The main goal of this thesis is to tackle the topic from a perspective able to recognize involved interests on the political discussion on the matter and analyze the way in which influential stakeholders managed the issue on the public and political agenda. The aim is to showcase how the lack of transparency and open dialogue among stakeholders and the radicalization of their positions along with incomplete and biased analysis of the issue jeopardized the definition of a balanced and efficient regulation of tobacco control in Argentina.

Key words:

Tobacco – Lobby – *Issues Management* - Stakeholders – Theory of games – Congress – Public policies – Health – Taxation

Introducción

“El consumo de cigarrillos es adictivo. (...) Fumar provoca cáncer de pulmón, enfermedades cardiacas, enfisema y otras enfermedades graves en los fumadores. Los fumadores son mucho más propensos que los no fumadores a desarrollar enfermedades como el cáncer de pulmón. No existe tal cosa como un cigarrillo ‘seguro’”¹, informa desde su sitio web Massalin Particulares, filial de la compañía tabacalera global Philip Morris y líder en el mercado argentino de cigarrillos.

Por su parte, según la Secretaría de Salud de la Nación, “el tabaco es la principal causa de muertes prevenibles, enfermedades y discapacidades en el mundo. Cada año mueren 5 millones de personas en el mundo a causa del tabaquismo. Se espera que en el año 2030 sean 10 millones de muertes de las cuales 7 millones ocurrirán en países pobres. La mitad de la gente que fuma va a morir de una enfermedad relacionada al consumo de tabaco. Los fumadores viven en promedio 10 años menos que los no fumadores y esta reducción es mayor en función de la cantidad fumada. Cada año en Argentina, mueren más 40.000 personas por enfermedades relacionadas con el tabaco. Esto representa el 16 % del total de las muertes de personas mayores de 35 años”².

Tanto desde la perspectiva de la industria tabacalera como desde el punto de vista del organismo público que trabaja por la salud pública coinciden: son innegables los efectos del hábito de fumar sobre los consumidores. Por eso, en los últimos años se han desarrollado en casi todo el mundo distintos controles estatales que recaen sobre su fabricación, comercialización y consumo.

Nuestro país, en comparación, se mantuvo retrasado muchísimos años en la materia. Hasta junio de 2011, el marco regulatorio en el ámbito nacional, y más allá de las diferentes normativas provinciales y municipales vigentes, estaba determinado por la ley nacional N° 23.344, sancionada en 1986, que sólo establecía restricciones mínimas en la publicidad de cigarrillos, que habían quedado obsoletas frente a las propias restricciones que la industria tabacalera se auto-imponía, mucho más restrictivas que los definía esa regulación.

Si bien se intentó alcanzar en reiteradas oportunidades una nueva legislación y actualizara la normativa vigente, recién el 13 de junio de 2011, con la promulgación de la ley nacional N°

¹ http://www.pmi.com/marketpages/pages/market_en_ar.aspx

² Programa Nacional de Control de Tabaco: http://www.msal.gov.ar/htm/site_tabaco/noticia.asp?IDNoticia=199

26.687³, se concretaron los esfuerzos. Según el texto aprobado, se establece la prohibición de la publicidad masiva de productos elaborados con tabaco, la obligación de incluir mensajes de advertencia en los paquetes de cigarrillos, la definición de limitaciones al consumo de cigarrillos en espacios privados de acceso público, y la prohibición de la venta de cigarrillos a menores de 18 años, entre otras cuestiones⁴. Hasta tanto, podía afirmarse que no existía en la Argentina una acción concreta, decidida, efectiva y adecuada para abordar la problemática de los efectos que genera el consumo de tabaco en el país.

Durante esos largos años de discusión, se analizó, trató y truncó una gran cantidad de proyectos de leyes nacionales en la materia. Al no prosperar estos, algunas provincias (y hasta municipios cuando las provincias no lograron sancionar normativas) avanzaron con legislaciones para regular tanto el consumo (prohibiciones o restricciones para fumar en espacios públicos cerrados) como la publicidad del tabaco (prohibiciones y restricciones). Los objetivos entre estas eran compartidos, pero en la práctica distintas leyes se tradujeron en maneras muy diferentes de operar.

Ante la severa problemática social que genera el consumo de productos derivados del tabaco, se hacía necesaria la intervención del estado federal para conseguir un cauce que redujera el número de fumadores y los efectos que esto produce, pero que, a la vez, respetara la libertad de elección de las personas y no avasallara derechos constitucionales como la libertad de expresión y comercio de una industria lícita que brinda legítimo trabajo y fondos derivados de la recaudación tributaria sobre el consumo de cigarrillos.

Diversos fueron los motivos que impidieron que los proyectos de regulación de control de tabaco siguieran adelante, lo que evitó contar con una única normativa nacional. En el tratamiento social y público de la discusión surge como causa fundamental la agresiva gestión de intereses de la industria tabacalera, muchas veces comprendida como tráfico de influencias o relacionada con

³ Boletín Oficial de la República Argentina, 14 de junio de 2011. <http://www.boletinoficial.gov.ar/Inicio/index.castle?s=1&fecha=14/06/2011>

⁴ Esta iniciativa significó un cierre a años de discusión laberíntica en la cuestión y una positiva alineación de la Argentina con las tendencias internacionales en la materia. No obstante, si bien brinda un marco general y aplicación efectiva en algunas definiciones, como el empaquetado o la composición de los cigarrillos que se vendan en todo el país, puede interpretarse que, de no mediar adhesión puntual a la regulación, en otras cuestiones, como la publicidad, permanezca la dispersión y las discusiones normativas existentes hoy en las distintas jurisdicciones en el país.

presiones económicas *non sanctas* a partir de la adjudicación de actividades del pasado y la imagen que de esta suele proyectar el cine y otros medios de comunicación⁵.

En el presente trabajo buscamos indagar con mayor profundidad en los reales motivos de este quietismo regulatorio. Para eso será necesario analizar los diferentes factores que influyen en las decisiones alrededor de la problemática a partir de una descripción de las cuestiones relacionadas y los diferentes actores involucrados en la problemática (que exceden a la citada industria tabacalera) y comprender sus intereses y motivaciones, las alianzas y las oposiciones entre ellos, su participación en la definición como cuestión social y su capacidad para incorporarlo en la agenda gubernamental.

El objetivo, entonces, es generar un estudio que aborde al fenómeno de forma integral. Para eso será necesario además brindar un adecuado contexto, por lo que acercaremos una exploración a las políticas públicas de control del tabaco que se desarrollan en la Argentina, brindaremos un panorama del modo en que se administran las soluciones sanitarias antitabáquicas, se regula a la industria y se restringe el consumo.

A la vez, intentaremos acercar los efectos contradictorios de una política oficial de lucha contra los riesgos derivados del consumo de cigarrillos y la creciente recaudación fiscal derivada de la venta de estos productos. Asimismo, pretendemos presentar una comparación con la tendencia en diferentes países de la región y del mundo para describir el modo en que la influencia internacional afecta la discusión local. Finalmente, evaluaremos el éxito de las políticas públicas implementadas en nuestro país y exploraremos recomendaciones que permitan un necesario diálogo en la definición de futuras regulaciones.

Presentaremos el caso en dos bloques temáticos, cada uno de ellos desglosado en 3 diferentes apartados:

En una **primera sección** presentaremos a la temática del tabaco en la Argentina desde los diferentes ángulos que la abarcan. Buscaremos acercar una visión que incluya las diversas perspectivas de un fenómeno que no es unidimensional sino complejo a la hora de comprender su problematización como cuestión en la definición de políticas públicas para su control:

⁵ Ver, como ejemplos, “Gracias por fumar” (Título original: “Thank you for smoking”), de Jason Reitman (EE.UU., 2005) o “El informante” (Título original: “The Insider”), de Michael Mann (EE.UU., 1999)

a. **El tabaco como cuestión social. La necesidad de regular el tabaco como consumo nocivo**

Presentaremos las características de un producto cuyo consumo es riesgoso para la salud. Describiremos sus características y la historia de su producción y consumo (cigarrillos y otros productos de tabaco). Además, nos explayaremos en el impacto en la salud y las tendencias en tabaquismo y otras enfermedades relacionadas. Por último indagaremos sobre la legalidad y legitimidad de la industria y la necesidad de una regulación adecuada.

b. **El tabaco como cuestión económica. El impacto (positivo – negativo) económico del tabaco**

Mostraremos un panorama sobre la importancia de la producción de tabaco y la industria tabacalera para las cuentas públicas argentinas y su impacto en las economías regionales: relevancia del sector en la recaudación fiscal (formas de tributación en el tabaco, historia de la tributación y características de la carga tributaria en la Argentina). Asimismo buscaremos comprender el dilema de los precios y los impuestos con respecto a su efecto en el consumo y el riesgo del mercado ilegal (problemática, modalidades, impacto y perspectivas).

c. **El tabaco como cuestión pública. El proceso de definición de políticas públicas de control de tabaco en la Argentina**

Describiremos el proceso que llevó a contar con una regulación nacional de control de tabaco, la necesidad de actualización de la normativa, la comparativa de la situación en otros países de la región y las perspectivas de potenciales oleadas regulatorias suplementarias.

Por su parte, en la **segunda sección** acercaremos el análisis del caso presentado en los capítulos precedentes. Pretendemos explorarlo a través de tres ópticas diferentes pero complementarias:

a. **El tabaco como cuestión política. Análisis de los actores involucrados en la discusión de las políticas públicas de control de tabaco en la Argentina**

Describiremos los actores involucrados en la cuestión del tabaco en la Argentina e indagaremos sobre la influencia de cada uno de ellos en la definición, formulación e implementación de la regulación nacional. Evaluaremos la forma en que presentan sus

intereses en la agenda pública y sus roles como facilitadores u obstaculizadores de la discusión de alternativas regulatorias.

b. El tabaco como cuestión estratégica. Intereses, vetos y juegos de actores en la definición de la regulación del control del tabaco en la Argentina

Indagaremos acerca de la interacción de los intereses de los actores en la cuestión del tabaco y cómo la falta de cooperación puede afectar el proceso de toma de decisiones para alcanzar políticas públicas para modificar el *status quo*. Asimismo exploraremos las dinámicas que permitieron el quiebre de la estabilidad política y la búsqueda de soluciones superadoras.

c. El tabaco como cuestión estructural. Regulación de control de tabaco: identificación, formulación, implementación y evaluación de las políticas públicas

Analizaremos los diferentes pasos emprendidos en la definición de la regulación nacional de tabaco y sus implicancias en la efectividad de las medidas. Buscaremos además paralelismos con otras regulaciones para preguntarnos acerca de la sustentabilidad de las políticas públicas.

Pretendemos así analizar la discusión brindando transparencia a las diferentes posiciones de los actores en el debate (factor ausente que dificulta el arribo a consensos) e interpretar si esta impulsó a la gestación de una norma integral que contemplara a todos los involucrados. El estudio busca así abonar al debate del modo en que se definen las políticas públicas que afectan a diversos actores sociales con intereses en la cuestión, quienes deben tener legítima voz en el diálogo social para poder plantear sus puntos de vista de un modo democrático y abierto y así permitir una regulación que favorezca al bien común de la sociedad.

Presentación del caso

1.a | El tabaco como cuestión social

La necesidad de regular el tabaco como consumo nocivo

El fumar es perjudicial para la salud. Con esta frase se buscaba alertar sobre los riesgos del consumo de productos de tabaco hasta junio de 2011, cuando fue derogada la ley nacional N° 23.344, que obligaba a imprimir esta leyenda en todos los paquetes de cigarrillos que se vendían en el país.

Hoy resulta una absoluta obviedad. En la actualidad existe un alto grado de concientización acerca de los efectos que el consumo de tabaco genera para la salud⁶. No sólo para quien fuma sino también para quien respira aire enviciado con humo de tabaco.

Ni siquiera las nuevas frases que impuso la ley nacional N° 26687, sancionada en el citado mes, sorprenden. Sin embargo, es importante recordar que este nocivo hábito genera graves riesgos, como "problemas en el embarazo", "enfermedades cardíacas", "impotencia sexual", "cáncer de boca" o "enfisema pulmonar y cáncer de pulmón". En definitiva, "fumar mata"⁷.

La Organización Mundial de la Salud afirma que "el tabaco es el único producto legal que mata hasta la mitad de sus consumidores cuando se utiliza en la forma indicada por los fabricantes"⁸, "es una de las mayores amenazas para la salud pública que ha tenido que afrontar el mundo. Mata a más de 7 millones de personas al año, de las cuales más de 6 millones son consumidores directos y alrededor de 890.000 son no fumadores expuestos al humo ajeno"⁹. La Secretaría de Salud de la Nación, por su parte, agrega que "el consumo de tabaco es la principal causa de enfermedad, discapacidad y muerte en el mundo. Cada año mueren más de 5 millones de personas en el mundo a causa del tabaquismo (44.000 en la Argentina¹⁰ - 16 % del total de las muertes de personas mayores de 35 años). Se estima que la mitad de los fumadores muere de una

⁶ Según el Global Adult Tobacco Survey (GATS) Atlas (Asma, Samira; Mackay, Judith; Song, Sophia; Zhao, Luhua; Morton Jeremy; Palipudi Krishna et al. The Global Adult Tobacco Survey (GATS) Atlas. 2015. CDC Foundation. Atlanta. 2015.), el 99% de la población argentina dice saber que fumar produce cáncer de pulmón.

⁷ Frases establecidas por la Resolución 494/2014 del Ministerio de Salud de la Nación.

⁸ Organización Panamericana de la Salud. Informe sobre el Control del Tabaco en la Región de las Américas. A 10 años del Convenio Marco de la Organización Mundial de la Salud para el Control del Tabaco. Washington. 2016.

⁹ <http://www.who.int/mediacentre/factsheets/fs339/es/>

¹⁰ "Un reciente estudio del IECS (Instituto de Efectividad Clínica y Sanitaria)5 concluye que 44.851 muertes, 20.620 diagnósticos de cáncer, 14.405 accidentes cerebrovasculares y 68.100 hospitalizaciones por enfermedad cardiovascular por año pueden atribuirse al

enfermedad relacionada al consumo de tabaco y que viven en promedio 10-15 años menos que los no fumadores. (...) Hoy en día, ya no quedan dudas de que el tabaquismo se asocia con alteraciones en todos los órganos y sistemas del cuerpo. Las principales causas de muerte por consumo de tabaco son: enfermedades del corazón, cáncer y enfermedades respiratorias. La mayoría de los efectos adversos del tabaquismo son dosis dependientes, es decir que son peores cuanto más se fuma. Sin embargo, no hay un nivel de consumo ‘seguro para la salud’¹¹.

“El tabaquismo es una adicción reconocida científicamente. La nicotina es una sustancia adictiva, y los cigarrillos y algunos otros productos que contienen tabaco están diseñados con el fin de crear y mantener la dependencia. Asimismo, muchos de los compuestos que contienen y el humo que producen son farmacológicamente activos, tóxicos, mutágenos y cancerígenos, por lo que también la exposición al humo de tabaco es causa de enfermedad y muerte en las personas no fumadoras”, sostiene en su sitio web la Federación Interamericana del Corazón, para sentenciar luego: “Esta epidemia se cobra más vidas que la tuberculosis, el VIH/SIDA y el paludismo juntos y representa la primera causa de muerte prematura evitable a nivel mundial”¹².

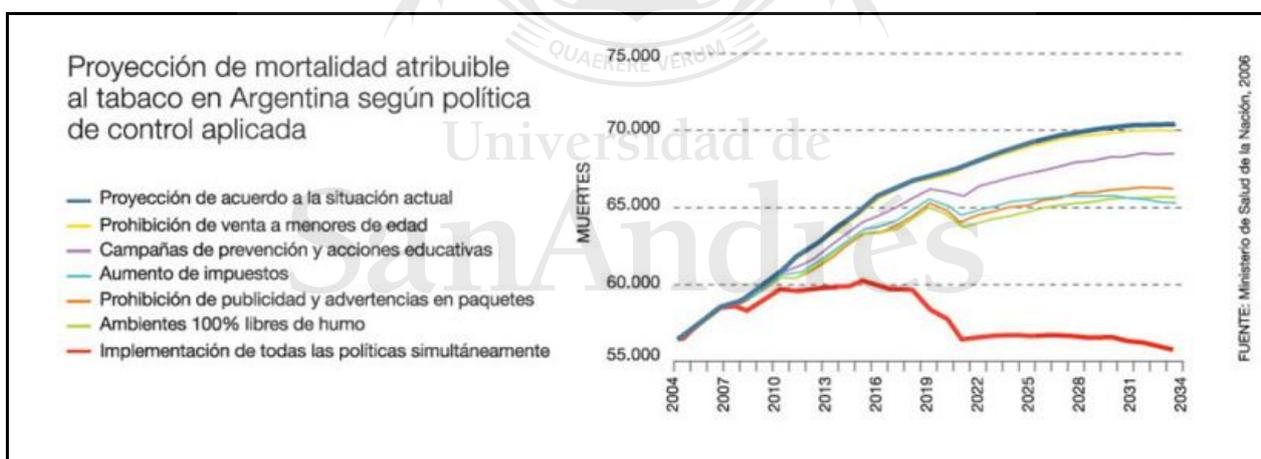


Figura 1.a.1 Proyección de mortalidad atribuible al tabaco en Argentina según política de control aplicada (2006)¹³

Este escenario no es negado sin embargo por los fabricantes del producto que causa estos daños. Desde sus canales institucionales, la industria tabacalera admite que “junto con el placer de fumar, existen riesgos concretos de contraer enfermedades serias tales como cáncer de pulmón,

tabaquismo en Argentina”. Ministerio de Salud de la Nación. Análisis de la reforma fiscal de productos de tabaco en la Argentina. Avances y desafíos de la salud pública. Buenos Aires. 2017.

¹¹ <http://www.msal.gob.ar/tabaco/index.php/informacion-para-ciudadanos/efectos-del-tabaco-en-la-salud>

¹² http://www.ficargentina.org/index.php?option=com_content&view=section&id=9&Itemid=11&lang=es

enfermedades respiratorias y enfermedades cardiacas”¹⁴. A su vez, explica que “al encender un cigarrillo, el tabaco se quema y produce humo. Se han identificado más de 8000 productos químicos o ‘componentes del humo’ en el humo de los cigarrillos. Las autoridades de salud pública han clasificado más de 100 de ellos como causas o posibles causas de enfermedades relacionadas con el consumo de tabaco (...): arsénico, benceno, benzo(a)pireno, monóxido de carbono, metales pesados (como plomo y cadmio), cianuro de hidrógeno y nitrosaminas específicas del tabaco”¹⁵ , por lo que sentencia que “todos los cigarrillos son perjudiciales y adictivos. A pesar de que existe una amplia variedad de marcas de cigarrillos disponibles en el mercado con distintas características (p. ej., mezclas de tabacos variadas, diámetro, longitud, así como con distintos niveles de alquitrán, nicotina y monóxido de carbono), los fumadores no deben asumir que ninguna de estas significa que un cigarrillo es menos perjudicial o adictivo que otro”¹⁶.

A pesar de lo expuesto, la fabricación y la comercialización de productos de tabaco es una actividad legal y legítima que no encuentra prohibición en ningún país del mundo, con excepción de Bután¹⁷ y la Ciudad del Vaticano¹⁸. La Argentina es uno de los mayores productores de tabaco del planeta y cuenta con fábricas de cigarrillos en diversas provincias para abastecer al mercado local.

Según la última edición de la Encuesta Nacional de Factores de Riesgo (2013), el 25,1 por ciento de la población adulta argentina fuma tabaco, lo que representa una de las tasas más altas de la región¹⁹. Este número, sin embargo, muestra un franco descenso en relación con ediciones anteriores de la encuesta (29,7% en 2005 y 27,1% en 2009). La cifra es mayor entre varones (29,9%) que entre las mujeres (20,9%), con una prevalencia mayor en el grupo etario de 25 a 34 años (20,9%).

El hombre ha consumido tabaco por más de tres mil años. Los pueblos originarios de América, de donde proviene el cultivo, lo consideraban sagrado y lo utilizaban de diferentes formas además de

¹³ <https://coaliccioncmct.wordpress.com/fundamentos-4/>

¹⁴ http://www.batargentina.com/group/sites/BAT_9YXKEP.nsf/vwPagesWebLive/DO9T5KKJ?opendocument

¹⁵ https://www.pmi.com/resources/docs/default-source/market_pages_smoke_and_health/health-effects-of-smoking_es.pdf?sfvrsn=a92cb7b5_4

¹⁶ https://www.pmi.com/resources/docs/default-source/market_pages_smoke_and_health/health-effects-of-smoking_es.pdf?sfvrsn=a92cb7b5_4

¹⁷ Bután es el primer país "libre de humo" <http://www.lanacion.com.ar/664159-butan-es-el-primer-pais-libre-de-humo>

¹⁸ El Papa prohíbe la venta de tabaco en el Vaticano porque «daña la salud de las personas»

<http://infocatolica.com/?t=noticia&cod=30889>

fumarlo: lo mascaban, inhalaban y hasta bebían como infusión, para calmar el hambre, la sed y encontrar estados similares al trance o como ofrenda en ceremonias religiosas. Cuando los conquistadores llegaron al continente se encontraron con este bien que se convirtió en un sustento fundamental de las colonias, que exportaban este cultivo agrícola a Europa y el resto del mundo donde su consumo se potenció a partir del siglo XVI. Así, su producción creció enormemente, se popularizó globalmente su consumo, y, a fines del siglo XIX se convirtió en un producto industrial a partir de la invención de la máquina para hacer cigarrillos²⁰.

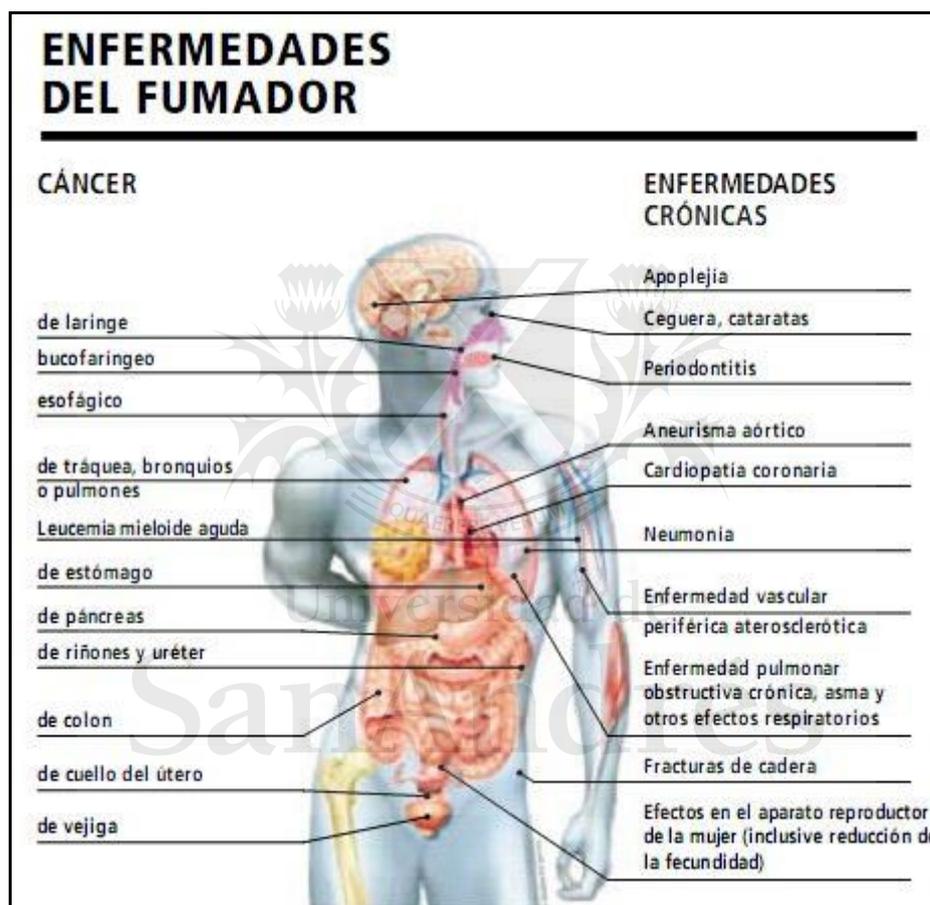


Figura 1.a.2 Impacto del tabaco en la salud²¹

Antes de que hubiera clara evidencia científica del daño que el fumar causada en el organismo, las tabacaleras comercializaban y promocionaban su manufactura como cualquier otro producto de consumo masivo, utilizando millonarias y efectivas estrategias de publicidad orientadas a hacer del

¹⁹ INDEC – Ministerio de Salud de la Nación. Tercera Encuesta Nacional de Factores de Riesgo para Enfermedades No Transmisibles. 2013. <https://argentina.campusvirtualsp.org/tercera-encuesta-nacional-de-factores-de-riesgo>

²⁰ Información tomada de Mejía, Raúl. “Los medios de comunicación en la promoción y el control del consumo de tabaco”, en Petracci, Mónica; Waisbord, Silvio (comps.). Comunicación y salud en la Argentina. La Crujía. Buenos Aires. 2011; y de Gilman, Sander; Xun, Zhou. *Humo. Breve historia cultural del acto de fumar*. Paidós. Buenos Aires. 2006.

cigarrillo un producto atractivo, otorgándole atributos particulares, como la masculinidad, la independencia o la rebeldía, que resultaron exitosas para incorporar consumidores al mercado.

Como admite Raúl Mejía, “debido a que se desconocían los efectos del tabaco sobre la salud, en la primera mitad del siglo XX las actividades de promoción del consumo de cigarrillos no encontraron resistencia en la sociedad”²². A medida que los estudios científicos sobre el producto se volvían más frecuentes y los resultados arrojados eran evidentes y redundantes en cuanto a las claras consecuencias que el fumar provocaba en el organismo, la industria comenzó a transparentar los riesgos del consumo de tabaco²³, a implementar diferentes estándares para tener una comunicación responsable de sus productos, que fueron haciéndose cada vez más estrictos mientras que las expectativas sociales con respecto a la industria se hacían más exigentes y el reclamo de regulaciones que controlaran la producción y la comercialización de tabaco cobraban fuerza.

Mejía explica que “la adicción generada por la nicotina fue descubierta hace relativamente poco tiempo, aunque desde los años sesenta se consideraba que el consumo de tabaco producía ‘habituación’. Sin embargo, en 1988 un reporte del Cirujano General de los Estados Unidos recopiló la información científica disponible para concluir que la nicotina es una droga poderosamente adictiva (U.S. Department of Health and Human Services. Office on Smoking and Health, The Health consequences of Smoking: Nicotine Addiction. A report of the Surgeon General. Washington. 1988)”²⁴.

A partir de estas evidencias, diferentes países comenzaron a implementar diferentes controles y normativas para contener al tabaquismo. Estos esfuerzos fueron coronados en 2003 cuando más de 170 naciones firmaron un convenio para buscar poner en marcha una estrategia mundial en la lucha contra el tabaquismo: el Acuerdo Marco de Control de Tabaco (FCTC, por sus siglas en inglés)²⁵. Este es el primer tratado internacional de salud elaborado bajo el auspicio de la

²¹ <https://www.cdc.gov/tobacco/global/index.htm>

²² Mejía, Raúl. “Los medios de comunicación en la promoción y el control del consumo de tabaco”, en Petracchi, Mónica; Waisbord, Silvio (comps.). Comunicación y salud en la Argentina. La Crujía. Buenos Aires. 2011.

²³ “La mayor tabacalera del mundo admitió que fumar causa cáncer”. Clarín. 14 de octubre de 1999.

²⁴ Mejía, Raúl. Op. Cit.

²⁵ <http://www.who.int/fctc/es/index.html> El FCTC es un instrumento jurídico regido por el derecho internacional y obligatorio para los países que lo firman y ratifican. Busca proteger a las generaciones presentes y futuras contra las consecuencias sanitarias, sociales, ambientales y económicas del consumo del tabaco, proporcionar un marco nacional e internacional para la aplicación de medidas de control del tabaco, con el fin de reducir su consumo y la exposición al humo de tabaco ambiental y promover la participación de organizaciones no gubernamentales en el desarrollo de los programas nacionales de control del tabaco. Del mismo modo, persigue la

Organización Mundial de la Salud, y busca que los países firmantes se comprometan a llevar a cabo acciones que permitan la reducción drástica del consumo del tabaco a través de recomendaciones que cada uno de los miembros deben cumplir a través de reglamentaciones. Ningún convenio internacional consiguió tantos adherentes en la historia en tan poco tiempo. La Argentina, por su parte, aún continúa al margen. Si bien firmó el FCTC, el convenio no fue ratificado por el Congreso de la Nación, por lo que no rubricó su compromiso.

Comienza a plantearse con fuerza entonces el rol del Estado para definir políticas públicas que pongan coto a la cuestión. Ante la severa problemática social que genera el consumo de productos derivados del tabaco se hace necesaria la intervención estatal para conseguir un cauce que evite el crecimiento del número de fumadores y los efectos que esto produce, pero que, a su vez, no descuide el derecho de ejercer una industria lícita.

Si el Estado permite la venta legal de tabaco y, como veremos en el próximo capítulo, se beneficia con ella a través de la recaudación fiscal derivada de la comercialización de cigarrillos, debe preocuparse por cuidar a los ciudadanos. No pueden vulnerarse los derechos en el cálculo de preferencias, como en este caso, la salud de la población, que se considera un bien superior.

Sin embargo, en la búsqueda de la maximización de consecuencias positivas o satisfacción de las preferencias podrían afectarse cuestiones involucradas. Por ejemplo, aumentar en exceso los impuestos a los cigarrillos o prohibir la publicidad de estos productos podría favorecer al desarrollo del mercado ilegal²⁶, lo que podría generar grandes riesgos para los propios fumadores al verse más expuestos a consumir productos del mercado ilegal sin respaldo, para los productores al hacerlos perder su fuente de ingresos o para el Fisco por adelgazar las arcas de recaudación tributaria derivada.

El ejercicio de toda actividad lícita (como es la producción y comercialización de cigarrillos) debe ser regulado, para ordenar la actividad y perseguir el objetivo de protección de la salud de los

implementación de medidas para evitar el contrabando, la fabricación ilegal, la evasión impositiva y la falsificación de productos de tabaco. Finalmente, busca la movilización de asistencia financiera procedente de todas las fuentes disponibles, incluyendo organizaciones intergubernamentales, regionales e internacionales y otras fuentes públicas y privadas para las iniciativas de control del tabaco en los países en vías de desarrollo y con economías en transición. Éste último componente es clave para comprender el comportamiento de muchos de los actores involucrados en la temática, ya que el financiamiento de programas muchas veces es la motivación principal para influir en los gobiernos para que se logre la ratificación del FCTC y así conseguir fondos para sus actividades. Como se explicó en el apartado anterior, esta cuestión se vuelve fundamental para muchas organizaciones.

²⁶ La regulación en ese sentido en países como Uruguay ("El humo que no se disipa" El Observador. Montevideo. 11 de enero de 2010. <http://www.globalnews.com.ar/clipping/noticia.asp?noticiaID=402BD1C6-1453-4783-92BC->

ciudadanos, en tanto y en cuanto se respeten los principios y garantías reconocidos en la Constitución Nacional. Las limitaciones a tales derechos y garantías deben ser razonables. Son irrazonables cuando el medio seleccionado por la norma no logra los objetivos propuestos o afecta otros derechos de manera innecesaria y excesiva.

Por otro lado, en cuanto al consumo de productos de tabaco y la protección de la salud, la Constitución Nacional Argentina expresa en su artículo N° 19 que “las acciones privadas de los hombres que de ningún modo ofendan al orden ni a la moral pública, ni perjudiquen a un tercero, están solo reservadas a Dios y exentas de la autoridad de los magistrados”. Sin embargo, esa definición hace referencia a la libertad de las acciones privadas siempre que no afecten a un tercero. No debería avasallarse los derechos de otro ciudadano (afectarlo por el humo del cigarrillo) sólo por ejercer el propio (fumar). Asimismo, el Estado cumple un rol para proteger esas prerrogativas al enunciar en el artículo N° 41 de la Constitución que “todos los habitantes gozan del derecho a un ambiente sano, equilibrado, apto para el desarrollo humano”²⁷.

La cuestión del tabaco no admite ser imparcial. Si bien en la cuestión del tabaco hay verdades objetivas, como afirmar que fumar es perjudicial para la salud, comienzan a activarse diversas discusiones enraizadas en diferentes realidades, según el lugar desde donde se inicie el intercambio de opiniones.

Una abigarrada urdimbre de intereses políticos, económicos, sanitarios y emocionales se entremezclan, por lo que resulta difícil alcanzar una posición original que aliente el debate abierto. Por eso, el mejor camino para definir el rol del Estado en esta cuestión es abrir un diálogo social para poder brindar una legítima voz a todos los involucrados y así plantear los puntos de vista de un modo democrático y abierto que permita una regulación que favorezca al bien común de toda la sociedad.

Esa regulación, por lo tanto, debería seguir tres premisas fundamentales:

- Basarse sobre un debate racional de argumentos con sustento científico que evite discusiones guiadas por posiciones subjetivas o emocionales.

A729E7C612E1&idiomaID=1&temaID=3298&rubroID=2195&tituloEnvio=British%20American%20Tobacco&esPublicidad=False&n
ewsletterID=293&textoLink=) o Canadá hizo crecer al mercado ilegal de cigarrillos hasta casi el 30%.

²⁷ Fuente: Debeljuh, Patricia sobre la base de <http://www.idela.org.ar/contenidos/ii/Caso%20Prohibicion%20de%20fumar%20-%20Caballero.PDF>

- Ser lo suficientemente balanceada como para evitar posiciones extremistas que avasallen los derechos de la industria o el consumidor, o, por el contrario, sean demasiado laxas con las restricciones impuestas.
- Establecer condiciones cumplibles y controlables, con el fin de lograr que la normativa sea efectiva en su aplicación y no cause efectos indeseados.

Así, las cuestiones centrales que las normativas de control de tabaco contemplan alrededor del mundo suelen ser las mismas, guiadas por los parámetros establecidos por el FCTC. Según las autoridades sanitarias, cuantas más medidas se incorporen, menor será el impacto del tabaquismo en los próximos años.

Las iniciativas en su mayoría tienen en cuenta los siguientes aspectos:

- Publicidad: restringir o prohibir la publicidad, el patrocinio y la actividad promocional de productos de tabaco y sus marcas en medios masivos de comunicación, vía pública, canales digitales y hasta exhibición en los puntos de venta.
- Empaque: incluir advertencias sanitarias con imágenes en los paquetes de cigarrillos sobre los daños que provoca el consumo de tabaco (las iniciativas más extremas buscan sacar las marcas de los empaques para que éstos sean de un color neutro sin posibilidad de diferenciación)
- Producto: regular el contenido, los ingredientes y los aditivos de los productos de tabaco y las emisiones que estos generan, así como la difusión de estos para información del consumidor.
- Espacios públicos: prohibir el consumo de tabaco en espacios cerrados de acceso público para evitar la exposición al humo ajeno.
- Venta: definir espacios exclusivos para venta de productos de tabaco y prohibir el expendio de estos a menores de edad.
- Precios e impuestos: impulsar el aumento de los precios y el incremento de la carga tributaria de los productos de tabaco para hacerlos menos accesibles para la población general.

Como presentaremos en los próximos capítulos, en los últimos años se ha avanzado considerablemente en la implementación de políticas de control del tabaco. Según la OMS, el 63%

de la humanidad está alcanzada hoy por estas políticas, cuatro veces más que diez años atrás²⁸. Por ejemplo, en América, aproximadamente la mitad de la población está protegida por medidas como los ambientes libres de humo de tabaco (49% de la población) y advertencias sanitarias gráficas en los productos de tabaco (58%)²⁹. Según la Organización Panamericana de la Salud, “los países que han aplicado medidas amplias de control de tabaco han mostrado importantes disminuciones de la prevalencia del consumo de tabaco en su población”³⁰.

Sin embargo, pese al conocimiento de los riesgos y de las políticas públicas que promueven estilos de vida más saludables, la realidad es que existen y existirán personas que, en virtud de su libertad individual, toman la decisión de fumar más allá de la conciencia sobre sus riesgos.

Desde la perspectiva de la salud como bien público, el consumo de tabaco es perjudicial. Sin embargo, la decisión de fumar es un acto de libertad individual, que debe ser sólo puede ser ejercido por personas mayores de edad responsables con plena conciencia y conocimiento de los riesgos que conlleva.

Así lo entendió también la Corte Suprema de Justicia cuando falló en contra de una causa presentada por los deudos de una persona fallecida de cáncer pulmonar al considerar que fumar es un acto voluntario y que no podía acreditarse que el fumador careciera de información suficiente sobre los riesgos que asumía al decidir consumir productos de tabaco³¹.

La sociedad debe contar con la información adecuada sobre las características de los productos hechos con tabaco y plena conciencia de los riesgos asociados a su consumo. Los consumidores tienen el derecho de acceder a esos datos para poder, de esta forma, tomar una decisión informada.

Como afirma Patricia Debeljuh, “en una sociedad libre, los consumidores generalmente perciben que tienen el derecho de ‘elegir lo que quieren comprar’, pero una preocupación ética asociada a esta elección está vinculada a que los consumidores no tengan trabas en esa elección. Las empresas tabacaleras han sido acusadas en las décadas pasadas de ocultar evidencia acerca de los

28 <http://www.who.int/mediacentre/news/releases/2017/tobacco-report/en/>

29 Organización Panamericana de la Salud. Informe sobre el Control del Tabaco en la Región de las Américas. A 10 años del Convenio Marco de la Organización Mundial de la Salud para el Control del Tabaco. Washington. 2016.

30 Organización Panamericana de la Salud. Op. Cit.

riesgos en la salud de sus productos; de manipular estudios para subestimar esos riesgos; de modificar la fórmula del producto para aumentar la potencia de la nicotina, un ingrediente adictivo; y públicamente de negar que sus productos fuesen adictivos para eludir la preocupación pública y el control de las autoridades. No solamente los consumidores estaban tomando decisiones acerca del fumar basadas en incompleta información; aquellos fumadores que deseaban dejar el hábito fueron de hecho incapaces de tomar una libre elección mientras combatían la adicción”³².

Por eso, debe exigirse que la industria tabacalera asuma su deber como actividad legal y lícita. Las compañías, controladas por una regulación activa, deben velar para que esta comunicación se oriente exclusivamente a aquellos adultos que ya tomaron la decisión de fumar y no hacia aquellos que no lo hicieron o, peor aún, a menores de edad.

La decisión de fumar es individual, basada sobre la información sobre los riesgos y la responsabilidad propia. El consumo de tabaco no puede vulnerar los derechos de los no fumadores. Por eso, se debe promover una cultura de respeto de tales derechos, para que la decisión individual no afecte la salud de terceros, fundamentalmente de aquellos que eligen no fumar.

Es imprescindible entonces contar con una industria responsable en su gestión, que sea transparente, abierta a la sociedad y colaboradora con las autoridades. Esto, sumado a la activa decisión de los gobiernos y a una sociedad civil presente permitirá que las políticas públicas de control de tabaco sean efectivas.

La industria, por su parte, también ha modificado sus perspectivas de negocios para los próximos años. A partir de la avanzada regulatoria cada vez más firme y continuada, se ha producido una revisión de los planes de las compañías, quienes vislumbran un panorama sombrío para los productos que comercializan. Esto se suma a que las expectativas sociales contrarias al tabaco han impactado seriamente en la percepción que la sociedad tiene con respecto a estos productos. El cambio cultural generó que aquellos atributos que hace unos años eran atractivos y positivos, hoy no son tales sino todo lo contrario: el fumador se encuentra cada vez más encerrado en sus

31 <http://www.cij.gov.ar/nota-18219-La-Corte-confirma-el-rechazo-a-una-demanda-contra-tabacaleras-de-familiares-de-un-fumador.html>

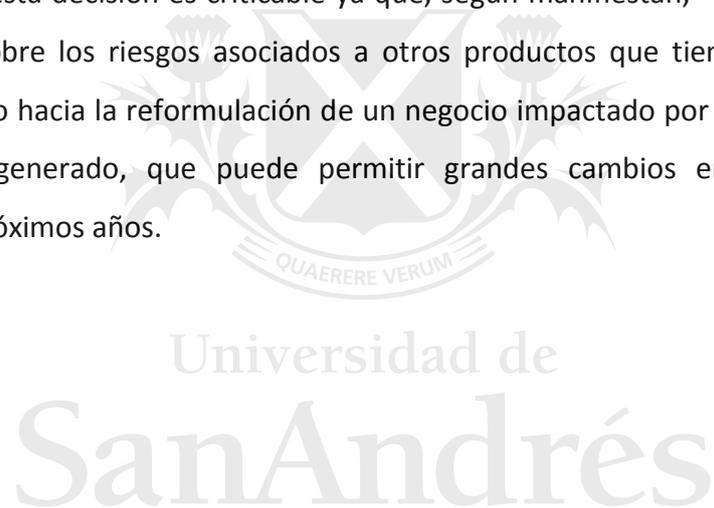
32 Debeljuh, Patricia. ¿Puede una empresa tabacalera ser socialmente responsable?. UADE Business School. Buenos Aires. 2008

espacios de consumo de un producto estigmatizado y relacionado directamente con cuestiones negativas³³.

Por eso, las compañías emprendieron fuertes inversiones en investigaciones científicas para generar nuevos productos con riesgos reducidos para la salud que sean comercialmente viables, aceptados por el consumidor y brinden así sustentabilidad a la industria.

En esta línea, la industria anunció recientemente que quiere dejar de producir cigarrillos para pasar a otro tipo de productos, como los sistemas electrónicos de administración de nicotina (SEAN) o los sistemas similares sin nicotina (SSSN), entre los cuales el cigarrillo electrónico es el más común. De esta manera buscan “ayudar a construir un futuro libre de humo”³⁴.

Si bien para la OMS esta decisión es criticable ya que, según manifiestan, “la industria del tabaco engañó al público sobre los riesgos asociados a otros productos que tienen tabaco”, sin duda significa un claro paso hacia la reformulación de un negocio impactado por las políticas públicas y el cambio cultural generado, que puede permitir grandes cambios en la lucha contra el tabaquismo en los próximos años.



33 Patrick Corrigan, en “El ‘hombre Marlboro’ y el estigma del cigarrillo”, compilado por Sander Gilman y Zhou Xun en Humo. Breve historia cultural del fumar, describe con claridad este proceso.

34 “Phillip Morris quiere dejar el cigarrillo”. La Nación. 5 de enero de 2018. <http://www.lanacion.com.ar/2098190-phillip-morris-quiere-dejar-el-cigarrillo>

1.b | El tabaco como cuestión económica

El impacto (positivo – negativo) económico del tabaco

El 10 de diciembre de 2017, la compañía tabacalera British American Tobacco Argentina³⁵ publicó una solicitada a página entera en los periódicos más importantes del país. En el texto, la empresa expresa su “grave preocupación por el proyecto de Reforma Tributaria referido al sector tabacalero”³⁶ que el Congreso Nacional estaba discutiendo en esas semanas y que no sólo afectaba a esta actividad económica sino también a otras como la alimentación, las bebidas alcohólicas y las gaseosas, entre otras.

Esta publicación, inédita para la industria por el tono del reclamo, las acusaciones cruzadas entre jugadores de la industria y la inversión realizada en medios de comunicación, expresa diversas situaciones que nos permiten analizar diferentes aspectos económicos del sector: la evolución de los precios de los cigarrillos, la situación del mercado, el comercio ilegal de productos de tabaco y, por supuesto, la carga tributaria que soporta la actividad.

El proyecto regulatorio implicaba, en teoría, una reducción de la carga para el sector. La alícuota de Impuestos Internos (que había sido elevada un año y medio atrás) pasaría del 75% al 70% del precio de venta de la categoría más vendida del mercado. Sin embargo, añadía un monto fijo de impuesto mínimo que gravaba a todos los paquetes de cigarrillos y que en ese momento equivalía a 28 pesos, actualizable trimestralmente de acuerdo con el Índice de Precios al Consumidor (IPC), definido por el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC)³⁷. Hasta el momento, ese monto mínimo no era fijo sino variable (75% de la categoría más vendida, que equivalían a aproximadamente 22 pesos). Lo que buscaba la norma era fijar un piso mínimo de tributación para los cigarrillos y así llevar los precios hacia arriba. Esto, por supuesto, impactaba directamente en la categoría de precios más bajos del mercado, en la cual, la carga tributaria podría pasar ahora al 90% del precio vigente al momento de discutir la iniciativa, mientras que en el segmento de

35 En julio de 2016 Nobleza Piccardo pasó a denominarse British American Tobacco Argentina para alinear su marca corporativa con el grupo empresario al que la compañía pertenece y utiliza en más de 180 países.

36 Solicitada publicada por British American Tobacco el 10 de diciembre de 2017 en los diarios Clarín, La Nación y Perfil y el 11 de diciembre en El Cronista Comercial, Ámbito Financiero y Página 12.

37 Existen en el mundo diferentes mecanismos para gravar a los productos de tabaco. Estos pueden clasificarse básicamente en tres tipos: a) sistema específico: impuesto fijo sobre el volumen de venta, independientemente del precio de venta; b) sistema ad valorem: porcentaje de impuesto aplicado al valor de venta (varía cuando cambia el precio de venta); c) sistema mixto: una combinación de específico y ad valorem. En este caso se estaba introduciendo un componente específico al sistema ad valorem, lo que lo convertía en mixto.

precios más altos, la carga bajaba casi un 4%. Además, impulsaba un aumento de los impuestos para otros productos sustitutos como cigarrillos y tabaco en hebras para armar, para llevarlo a un impuesto mínimo del 20% para los primeros y 25% para los segundos.

SOLICITADA

BRITISH AMERICAN TOBACCO ARGENTINA

**REFORMA TRIBUTARIA - IMPUESTO AL TABACO:
AUMENTARÁ EL COMERCIO ILEGAL, BAJARÁ LA RECAUDACION,
PERJUDICARÁ A LAS PERSONAS DE MENORES INGRESOS
Y BENEFICIARÁ A UNA EMPRESA**

British American Tobacco Argentina (ex Nobleza Piccardo) expresa su grave preocupación por el proyecto de Reforma Tributaria referido al sector tabacalero, pues implicará:

- El aumento de la carga fiscal, que llegará al **90% en el segmento de precio bajo**, generando un **incremento del comercio ilegal** con su correspondiente impacto en pérdida de recaudación en 2018 de \$14.100 millones, con una suba del **57% en el comercio legal**.
- **Perjudicar la producción de tabaco para armar y cigarrillos**, con una suba de más del 100% de la carga fiscal de estos productos, eliminándose la única alternativa legal para contener el comercio ilícito.
- Un segundo golpe - en menos de un año y medio - contra British American Tobacco Argentina, una compañía que emplea a más de 750 personas en forma directa y contribuye al sustento de miles de familias en todo el país, con una planta productiva en Pilar y 10 centros de distribución repartidos a lo largo y ancho de la República. El golpe anterior fue el brutal aumento impositivo practicado en mayo de 2016 que llevó la carga fiscal a más del 80% obligando a la compañía a despedir a 100 personas para poder subsistir y disparó los niveles del comercio ilícito de cigarrillos.
- Una **mayor concentración del sector**, mejorando aún más la rentabilidad de la empresa que domina el 70% del mercado, Massalín Particulares (Phillip Morris International).
- **Perjudicar a las personas de menores ingresos** que deberán conformarse con productos ilegales, de dudosa calidad y origen.
- La afectación de la cadena de valor legal, poniendo en riesgo las fuentes de trabajo, empresas, proveedores, red comercial y distribuidores.

El proyecto de ley presentado al Congreso plantea que el impuesto a los cigarrillos suba del 60% al 70%. Al mismo tiempo, propone aumentar el impuesto mínimo vigente que equivale hoy a \$ 22 a \$ 28. Hoy, la oferta de cigarrillos legales es de entre \$ 10 - \$ 15 por paquete (20 unidades), mientras que su equivalente legal se vende a \$40.

Lo que la reforma en realidad implica es bajar los impuestos a los productos de tabaco más caros, mientras se aumenta excesivamente al que pagan las personas de menores ingresos. Como está demostrado en todo el mundo, esta medida sólo puede traer aparejada la suba del comercio legal, al que recurrirán las personas de menor poder adquisitivo. Cabe destacar que después de la suba de impuestos por decreto de mayo de 2016 del 60% al 75%, el comercio ilegal pasó de 10,9% a 14,2% (7,5% falsificación de estampilla fiscal, 6,6% de contrabando y 0,1% de falsificación marcario). Adicionalmente, esta redistribución de la carga fiscal beneficiará al líder del mercado, pues sus marcas tienen mayor peso en los segmentos de precios medios y altos, en los cuales la carga tributaria baja de más del 80% al 77%, y menor peso en el segmento de precios bajos, donde la carga sube significativamente a más del 90%. Massalín Particulares (Phillip Morris International) ya tiene hoy el 70% del mercado y, luego de esta reforma, quedará aún mejor posicionada para aumentar su participación, con todas las consecuencias que ello implica.

La reforma impone además un aumento de más del 100% en la carga impositiva para los cigarrillos y tabaco para armar. Estos productos son la única alternativa legal a los productos ilegales y están orientados a satisfacer la demanda de las personas de menores recursos.

Ante este segundo golpe - en menos de 18 meses - a una empresa que desde hace más de un siglo crea empleo e invierte en Argentina, se pone en tela de juicio la sensatez de haber apostado, aún luego del brutal aumento de impuestos de mayo de 2016, por mantener un modelo comercial e industrial en Argentina.

FRENTE AL PERJUICIO INMINENTE, LAMENTAMOS QUE EL GOBIERNO NO HAYA PONDERADO EL IMPACTO DE LA REFORMA SOBRE LA INVERSION Y EL EMPLEO. ESPERAMOS QUE LOS LEGISLADORES NO CONVALIDEN LA INICIATIVA DEL GOBIERNO DE CONSOLIDAR UNA POSICION DOMINANTE EN EL MERCADO ARGENTINO DEL TABACO

El Directorio de British American Tobacco Argentina S.A.I.C.yF.

Fig. 1.b.1. Solicitada publicada por B.A.T. Argentina (10 de diciembre de 2017)

Estas modificaciones daban un golpe adicional al sector, luego del que había recibido menos de dos años atrás, cuando en mayo de 2016 el entonces Ministro de Hacienda y Finanzas firmó el Decreto 626/2016 (renovado a través del Decreto 19/2017) que fijaba en 75% el gravamen previsto para los cigarrillos en la Ley de Impuestos Internos, que hasta el momento era del 60%.

Esto provocó inmediatamente un fuerte incremento en el precio de los cigarrillos y causó un fuerte cimbronazo en las estructuras del sector empresarial.

Los cambios en los impuestos internos para el sector finalmente fueron aprobados por el Congreso de la Nación como Ley Nº 27.430 en diciembre de 2017³⁸ y reglamentados en junio de 2018 a través del Decreto 506/2018 de Presidencia de la Nación³⁹, con una única modificación: el monto fijo que todos los paquetes de 20 cigarrillos debían pagar se estableció en 25 pesos actualizables trimestralmente⁴⁰, lo que, de todas maneras, significaba un impacto diferente para cada uno de los participantes del mercado, como expresaba British American Tobacco en la solicitada.

Esta compañía, a pesar de haber sido históricamente la más importante del mercado, ha dejado de serlo en los últimos 25 años. Fue perdiendo su lugar de privilegio a medida que se debilitaban marcas de cigarrillos tradicionales que la empresa comercializaba, como *Jockey Club* y *Derby*. Actualmente tiene fuerte participación en el segmento de precios bajos (de donde parte su preocupación por la reciente reforma) a través de nombres como *Pall Mall* o *Viceroy*, aunque también cuenta con importante presencia en las categorías más altas del mercado con marcas como *Lucky Strike*, *Camel*, *Parisiennes* o *Dunhill*.

Es la compañía tabacalera con más trayectoria en el mercado local: inició sus operaciones en 1898 cuando como Piccardo y Cía comenzó a producir los cigarrillos 43. En paralelo, en 1913, nació la Compañía Nacional de Tabacos, que en la década del 30 pasó a llamarse Compañía Nobleza de Tabacos. En 1977 ambas empresas se fusionaron para dar paso a Nobleza-Piccardo. Años más tarde la compañía pasaría a manos del grupo internacional British American Tobacco, uno de los más importantes del mundo. Actualmente cuenta con una fábrica en el Parque Industrial de Pilar y diez centros de distribución en todo el país. Emplea a 750 personas en forma directa y su participación del mercado es cercana al 20%.

El abrumador líder del mercado es actualmente Massalin Particulares, filial en la Argentina de Philip Morris International, empresa que ostenta alrededor del 70% de la participación en el mercado tabacalero de nuestro país. Sus dos mayores armas para competir son *Marlboro* y *Philip*

38 <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/verNorma.do?id=305262>

39 <https://www.boletinoficial.gob.ar/#!DetalleNorma/185254/20180605>

Morris, marcas del segmento medio y alto que acumulan más de la mitad de los cigarrillos que se comercializan localmente.

El primer antecedente de la compañía es la empresa “La Argentina” que en 1910 comenzó a elaborar productos de tabaco y a comercializar marcas como *Arizona* y *Colorado*. Philip Morris International ingresa en la compañía en 1965 cuando compró una participación mayoritaria de Massalin & Celasco, la continuación de “La Argentina”. En 1980, se fusionó con otros dos fabricantes de cigarrillos para formar Massalin Particulares. Hoy, como empresa líder del mercado, emplea a aproximadamente 2.500 personas, cuenta con dos plantas de fabricación de cigarrillos en Merlo (Provincia de Buenos Aires) y Goya (Corrientes), una planta de procesamiento de hojas de tabaco en Rosario de Lerma (Salta) y un depósito de tabaco en Perico (Jujuy), además de centros de acopio en las dos últimas localidades.

Existen además empresas menores, como la Cooperativa de Tabaco de Jujuy, Tabacalera Sarandí, Expert o Coimexport, cuya participación conjunta en el mercado apenas superan el 10% aunque, como veremos, cuentan con un segmento del mercado en permanente crecimiento. Estos fabricantes tienen seis plantas de manufactura activas en la Provincia de Buenos Aires (Coimexport, Sarandí, Expert, De Loren), Entre Ríos (Del Litoral) y Jujuy (Monterrico) y se agrupan en la Unión de Tabacaleras PyMEs Argentinas. En septiembre de 2018, Tabacalera Sarandí firmó una alianza con una de las compañías más grandes en el sector en el mundo, Imperial Tobacco⁴¹, para producir y comercializar localmente sus marcas *West*, *Gauloises*, *Drum* y *Golden Virginia*. Así, esta empresa pasaba a tener un status híbrido, ya que como los otros gigantes de la industria local, contaría con el respaldo de una compañía multinacional.

Estas firmas habían presentado un recurso de amparo para evitar pagar el impuesto mínimo que se había instituido a principio de 2017, el cual derivó en una medida cautelar otorgada por la sala IV de la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal que impedía la implementación de las reformas sobre estas empresas con el fin de evitar un perjuicio a la industria local que entregara el mercado a las compañías multinacionales⁴². Esta falta de pago del impuesto mínimo por parte de las empresas locales hizo que durante el primer semestre de 2018

40 Estas actualizaciones deberán hacerse, según el Decreto 506/2018, en enero, abril, julio y octubre de cada año, para lo que se tomará en cuenta la variación del Índice de Precios al Consumidor (IPC) correspondiente al trimestre anterior.

41 <https://www.diariopopular.com.ar/provincia/tabacalera-sarandi-e-imperial-tobacco-intl-sellan-una-alianza-estrategica-n369210>

se produjera una brecha de precios entre las marcas más baratas y las más caras de cigarrillos de casi 50 pesos, ya que se comercializaban paquetes a menos de 20 pesos, lo que además hizo que creciera la participación de mercado de las empresas PyMEs y se contradijeran los efectos buscados por la reforma tributaria. Así la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP) y la Secretaría de Salud de la Nación presentaron en octubre de 2018 un pedido a la Corte Suprema de Justicia de la Nación para que se revirtiera esa medida y se trajera normalidad y paridad al mercado. El mismo reclamo había sido presentado también por British American Tobacco y Massalin Particulares, que forman la Cámara de la Industria del Tabaco (CIT), ya que se sentían perjudicados por un cambio en las reglas de juego que "beneficia a quienes no pagan todos los impuestos"⁴³.

La CIT, justamente firmó todos los años (desde 1989 y hasta 2012) un Convenio de Recaudación con el entonces Ministerio de Economía de la Nación, instrumento a través del cual las compañías se comprometían a alcanzar un monto de recaudación estipulado, con la condición de que el Gobierno Nacional no subiera la carga tributaria ni modificara ni creara ningún impuesto, contribución o tasa que impactara en el sector por un período definido (generalmente de doce meses). La recaudación anual era el resultante del comportamiento de los precios pero también de los volúmenes, y de la interacción de ambos factores. Ante niveles de consumo que no mostraban grandes variaciones era entonces de esperar que hubiera aumentos en los precios de los cigarrillos para lograr que subiera la recaudación. Esto permitía entonces a la industria aumentar los precios de sus productos sin poner en riesgo las metas inflacionarias del gobierno, para poder así alcanzar los objetivos recaudatorios propuestos.

El Convenio de Recaudación fue, de este modo, la clave para que la carga tributaria del sector se mantuviera relativamente estable alrededor del 70% del precio de venta al público de cada paquete de cigarrillos. Hoy esta cifra, a partir de las reformas de los últimos años, supera el 80%, lo que convierte a la Argentina en el mercado con la mayor carga impositiva en América Latina, uno de los países más exigentes del mundo en materia tributaria para el sector y a los cigarrillos, en los productos de consumo masivo que soportan la mayor carga tributaria sobre su precio de venta.

42 "La Justicia permitió a tabacalera no pagar un impuesto a cigarrillos". El Cronista. 10 de mayo de 2018.

43 "Las tabacaleras se pelean por un impuesto". La Nación, 8 de octubre de 2018

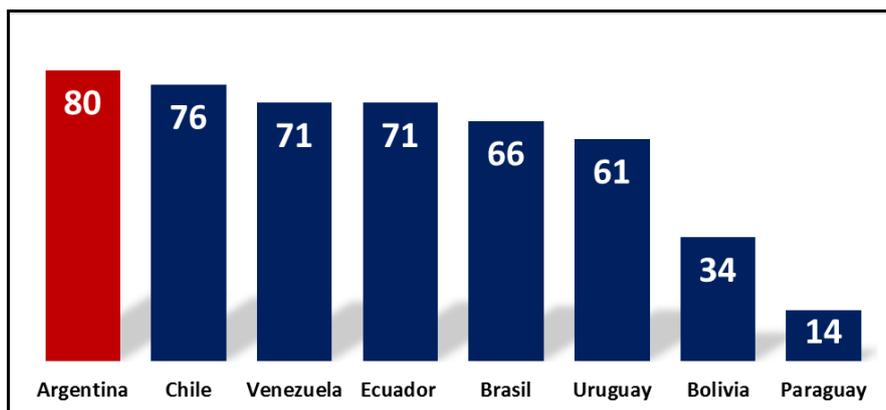


Fig. 1.b.2. Carga tributaria de los cigarrillos en la Argentina vs. países de la región

Este incremento en la carga tributaria le valió a la Argentina una felicitación por parte de la Organización Mundial de la Salud, al resaltar que con esos movimientos el país se convertía en el único de la región⁴⁴, junto con Chile, en superar el 75% de impuestos sobre el precio del paquete de cigarrillos que recomienda este ente internacional⁴⁵.

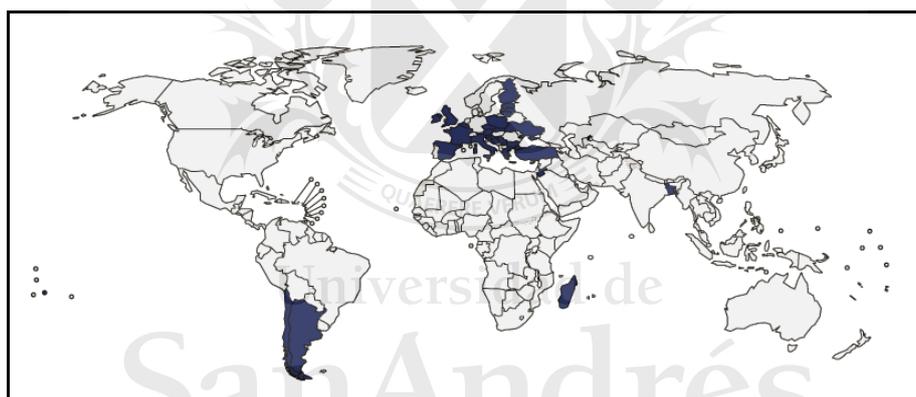


Fig. 1.b.3. Países cuya carga tributaria supera el 75% del precio de venta (2016)⁴⁶

44 Detrás de Argentina se encuentran Chile (76%), Venezuela (71%), Ecuador (71%), Brasil (66%), Uruguay (61%), Bolivia (34%) y Paraguay (14%)

45 “In May 2016, Argentina raised its excise tax to join 32 other countries in implementing the MPOWER “best practice” of reaching total taxes of over 75% of the retail price of cigarettes.

Argentina levies three different consumption taxes on cigarettes: an ad valorem excise tax; a special emergency tobacco tax; and a special tobacco fund tax. The ad valorem excise tax alone accounted for 47% of the retail price of cigarettes in 2014. In that year, the three consumption taxes accounted for 70% of the price of the most sold brand.

Analysis suggested that Argentina had considerable room to further increase its taxes to reduce consumption and raise revenues, with a 10% increase in real prices predicted to reduce cigarette consumption by 2.78% in every quarter.

In May 2016, Argentina raised its ad valorem excise tax from 60% to 75% of the price before VAT and other taxes. As a result, the share of the ad valorem component rose from 47% of total retail price in 2014 to 59% in 2016. Retail prices increased 60% during this same period.

Argentina now levies taxes that represent 80% of the retail price of the most sold cigarette brand, and is now one of two countries (along with Chile) in the WHO Region of the Americas where total taxes make up over 75% of retail price.

Countries like Argentina which have made progress on raising tax rates have the opportunity to take additional steps to make cigarettes less affordable and reduce the gap between high and low price brands, by levying higher specific excise taxes”.

World Health Organization. WHO report on the global tobacco epidemic, 2017: monitoring tobacco use and prevention policies. Ginebra. 2017

46 World Health Organization. WHO report on the global tobacco epidemic, 2017: monitoring tobacco use and prevention policies. Ginebra. 2017

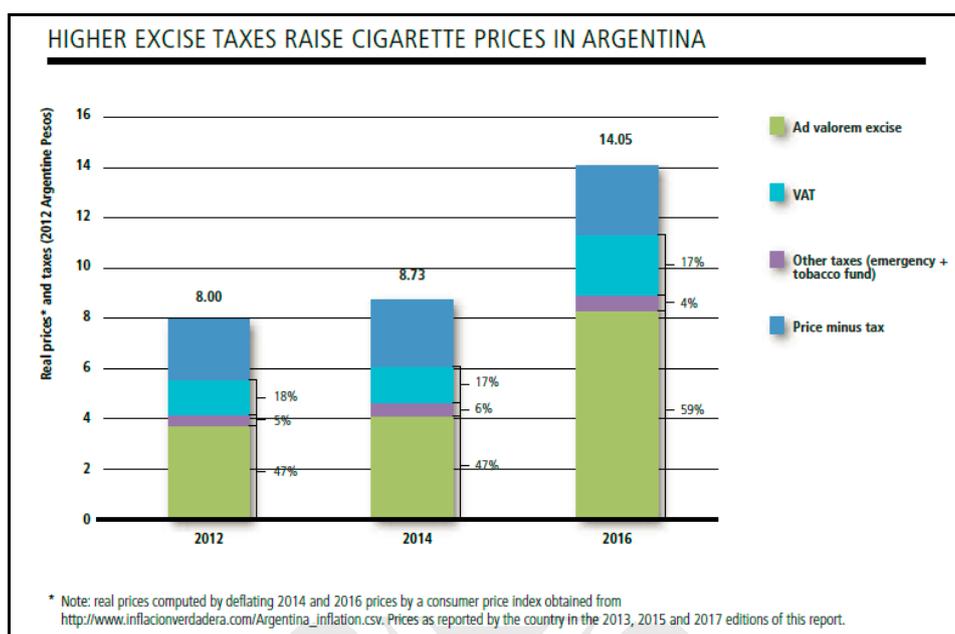


Fig. 1.b.4. Evolución de la carga tributaria de los cigarrillos en la Argentina (2014-2017)

Estas obligaciones están compuesta por diferentes impuestos y contribuciones específicas que gravan al precio de salida de fábrica o el precio de venta final: los Impuestos Internos, el impuesto al valor agregado (IVA), los Ingresos Brutos, el Impuesto Adicional de Emergencia (IAE) que financia al Fondo de Asistencia Social (FAS) y el impuesto que hace lo mismo con el Fondo Especial del Tabaco (FET). En el cuadro a continuación se detalla el modo en que cada uno impacta al precio del producto:

Impuesto	Peso en precio promedio
Impuestos Internos	59,70%
IVA	3,90%
FAS	7%
FET	9,20%
Ingresos Brutos	0,60%
Total Gobierno	80,40%
Venta Neta + Margen Distribución	19,60%
Precio de Venta al Público	100%

Figura 1.b.5. Carga tributaria de los cigarrillos en la Argentina⁴⁷

Los Impuestos Internos tienen como finalidad la financiación del Estado nacional y gravan el consumo específico con tasas proporcionales. En el caso del tabaco tienen una alícuota del 60%

⁴⁷ http://www.batargentina.com/group/sites/BAT_9YXKEP.nsf/vwPagesWebLive/DO9Z3F9Z?opendocument

(modificada al 70% como se explicó anteriormente), que se aplica sobre el precio final incluido impuestos, excepto el IVA y el Impuesto Adicional de Emergencia. El peso de este impuesto sobre el precio de los cigarrillos es marcadamente más grande que el que impacta a otros bienes alcanzados por este tributo, como las bebidas espirituosas (26%), las cervezas (14%) o las gaseosas (8%).

El Impuesto al Valor Agregado (IVA) es, según Martín Gonzáles-Rozada, “un impuesto tipificado como ‘IVA de tipo consumo’, estructurado por la técnica de impuesto contra impuesto. Está establecido por la Ley Nro. 23.349, y es un impuesto para el financiamiento del Estado Nacional. El gravamen recae en todas las fases de los ciclos de producción y distribución. En el caso de los cigarrillos, grava con una alícuota general del 21% al precio de salida de fábrica más el margen de distribución”⁴⁸. Por su parte, los Ingresos Brutos recaen sobre la facturación de las empresas, los distribuidores mayoristas y los comercios minoristas y su recaudación está a cargo de los fiscos provinciales, que establecen los montos según la actividad.

El Impuesto Adicional de Emergencia (IAE) está establecido por la Ley Nacional N° 24.625 (modificado por el Decreto 627/16 del Ministerio de Hacienda y Finanzas). Fue creado el 28 de diciembre de 1995 por el término de tres años pero fue prorrogado sucesivamente, con el fin de reforzar el financiamiento de programas sociales y de salud, del programa Cambio Rural y del Programa Social-Agropecuario. Al tener un destino específico, su recaudación no es coparticipable con las provincias. Impone una alícuota del 7% (elevada en enero de 2000 al 21% a través de la Ley Nacional N° 25.239), que se aplica al precio de venta al público incluyendo el resto de los impuestos. Por esta última legislación, el Poder Ejecutivo está facultado para disminuir la alícuota hasta un mínimo del 7%. Desde 2001 así lo ha hecho anualmente, dado que, de lo contrario, afectaría directamente a la base imponible del Fondo Especial del Tabaco, lo que tendría fuertes implicaciones económicas en las economías regionales, como veremos más adelante, y en las arcas nacionales, al golpear también la base para calcular los Impuestos Internos y el IVA.

Finalmente, el impuesto específico para financiar el Fondo Especial del Tabaco (FET) es una herramienta de estímulo al cultivo que surgió a través del Decreto Ley N° 19.800 en 1972,

48 Gonzáles-Rozada, Martín. Economía del Control del Tabaco en los países del Mercosur y Estados Asociados. Organización Panamericana de la Salud. Washington. 2006.

sancionada en principio sólo por diez años y que se utiliza para apoyar el cultivo de tabaco en las siete provincias productoras. La recaudación, a cargo de la Secretaría de Agroindustria de la Nación, busca atender problemas críticos económicos y sociales de las áreas tabacaleras. Sus recursos deben derivarse en un 80% a los productores de tabaco como un subsidio directo para el desarrollo de la actividad mientras que el 20% restante tiene que destinarse a proyectos de inversión para la diversificación de cultivos. Estos fondos, por lo tanto, no son coparticipables, por lo que las provincias no reciben ayuda financiera alguna para sus programas de salud derivados de estos fondos.

El gravamen que financia el FET significa un 7% del precio de venta de los cigarrillos. En diciembre de 2008, se aprobó la Ley Nacional N° 26.467, cuyo proyecto fue enviado por el Poder Ejecutivo tras los reclamos del sector, que establecía la recomposición de este fondo mediante un incremento de un monto fijo que se actualiza a través de un sistema de indexación automático cada seis meses. Este incremento parte de los 0,0024 centavos del precio de venta al público de cada paquete de cigarrillos que, hasta la entrada en vigencia de la ley en cuestión, formaban parte del componente fijo del impuesto que financia el FET.

De todos los impuestos es este último el que genera más polémica, tanto por su destino por los actores a los que afecta directamente. El diario *La Nación* presentó en octubre de 2006 un informe en el que se alertaba que el Gobierno había destinado un millón y medio de pesos al Programa Nacional contra el Tabaquismo del Ministerio de Salud, pero que al mismo tiempo derivaba un millón de pesos por día a subsidiar la producción de tabaco y, por consiguiente, la fabricación de cigarrillos. Como sentencia el periódico “esta cifra es 250 veces superior a las asignaciones de aquel programa”⁴⁹.

Asimismo, no existe una distribución transparente y pública de estos recursos⁵⁰, dado que este se reparte según el volumen y calidad producidos. Tampoco existe un tope por productor, por lo cual

49 Varise, Franco. Estado v. tabaco: de la prevención a los subsidios. *La Nación*. Buenos Aires. 24 de octubre de 2006.

50 Ejemplo: “Esta puja se refiere a la distribución del 20% del FET que según la ley 19.800 no se destina al pago directo de precio a los productores. Un estudio realizado por Reises (1989) demuestra que en 10 años, entre 1979 y 1988, los fondos transferidos a las provincias productoras tuvieron el siguiente destino: 61% a las cooperativas tabacaleras, 25% a los gobiernos provinciales y 14% a los productores. El 63% fue destinado al NOA y el 37% al NEA. En cada una de estas dos regiones, los fondos no se distribuyeron de la misma manera. A las cooperativas tabacaleras le correspondió 67% en el NOA y sólo 51% en el NEA. Los gobiernos provinciales se quedaron con 15% en el NOA y 41% en el NEA. Finalmente, se entregó a los productores 18% en el NOA y sólo 8% en el NEA.” Agüero, Juan Omar. *Las Políticas Públicas y la Cuestión Tabacalera en Argentina. Visión de futuro*. Vol.18 N°1. Junio de 2014

hoy reciben más subsidios quienes más producen, cuando debería tener un foco claro en los pequeños productores que se terminan llevando sólo una pequeña parte de lo que se tributa. En los 45 años de vida del FET, la producción creció y se fue concentrando en pocos productores que son los que realmente se benefician con el negocio actual. Asimismo, hoy sólo el 20% de la producción de tabaco se utiliza para la fabricación de cigarrillos en el mercado interno, mientras que el 80% restante se exporta. Uno de los principales destinos del producto nacional es Paraguay, donde se fabrica la gran mayoría de los cigarrillos que luego ingresan al país a través del mercado ilegal: contrabando y falsificaciones. Así, los consumidores argentinos de cigarrillos y las arcas del estado terminan subsidiando a los consumidores de otros países o, peor aún, subsidian el tabaco que utiliza la industria paraguaya para que regrese fraudulentamente a la Argentina.

Para la Organización Mundial de la Salud, “los impuestos al tabaco son el medio más eficaz para reducir el consumo, especialmente entre los jóvenes y los pobres. Un 10% de aumento de esos impuestos reduce el consumo de tabaco aproximadamente un 4% en los países de ingresos altos y un 5% en los países de ingresos bajos o medios”⁵¹. Según la Fundación InterAmericana del Corazón, “la creación o aumento de un impuesto al consumo de productos del tabaco incrementa el precio de estos productos y desalienta su consumo. (...) Los sectores más vulnerables son quienes sufren las mayores consecuencias sanitarias del tabaquismo. En comparación con los sectores de mayores ingresos, el riesgo de muerte atribuible al tabaco es un 40% mayor en fumadores de los sectores de bajos ingresos. Por este motivo, las políticas tributarias de control de tabaco generan un especial beneficio en niños, niñas y adolescentes en situación de vulnerabilidad, ya que son los jóvenes y en los sectores de menores ingresos los más sensibles al aumento de precios del tabaco”⁵². El FCTC, por su parte, dedica el artículo 6 del tratado a instar a los países miembro a aplicar medidas impositivas dirigidas a la reducción del consumo de tabaco como una de las herramientas más poderosas para reducir el tabaquismo en la sociedad.

El Estado carga al hábito de fumar con un impuesto mayor, entre otros motivos, por entender que no es una necesidad básica y que tiene consecuencias económicas directas para el sistema sanitario. Busca de esta manera alejar el producto de los consumidores y hacerlo menos accesible dadas las consecuencias que acarrea su consumo y los efectos directos que el tratamiento de enfermedades relacionadas con el tabaquismo causa al sistema sanitario. De esta manera, se

51 <http://www.who.int/mediacentre/factsheets/fs339/es/>

presentan, dentro del mismo Estado, dos posiciones contradictorias: una política oficial de lucha contra el consumo de cigarrillos y una creciente recaudación fiscal derivada de la venta de estos productos que se beneficia cuando los argentinos fuman más.

La industria tabacalera es una actividad económica con una serie de particularidades que la distinguen claramente de la mayoría de las industrias desarrolladas en nuestro país. Tales diferencias resultan fundamentales para comprender el sentido de las normas que regulan la actividad, especialmente las que definen las políticas tributarias. En primer lugar debe tenerse en cuenta que el objetivo primario perseguido por el Estado con respecto a la industria del tabaco es completamente distinto al relativo al resto de los sectores. Podría afirmarse que, en la generalidad de las industrias, uno de los objetivos primordiales del Estado es fomentar la productividad y propiciar un correlativo aumento de las ventas en un marco de competencia tal que logre generar que los precios bajen a términos razonables y que los consumidores accedan a los productos a precios accesibles y competitivos. Simplemente, el incremento equilibrado de demanda y oferta genera mayores niveles de empleo y un crecimiento del producto bruto interno.

Como vimos en el capítulo anterior, el fumador consume cigarrillos a pesar de que sabe que le están provocando serios riesgos para la salud. Además causa un daño al resto de la sociedad, no sólo por el humo que exhala de sus pulmones, sino por los costos del tratamiento de esas enfermedades que deberán afrontar las cuentas públicas. Según Joseph Stiglitz, “los casos en que los actos de una persona imponen costes a otras se denominan externalidades negativas. (...) Siempre que hay actividades que generan externalidades de ese tipo, la asignación de los recursos que realiza el mercado puede no ser eficiente”⁵³.

Por eso, como vimos, el rol del Estado se cumple no sólo al castigar al consumo de cigarrillos con una pesada carga tributaria sino también define parámetros de acción a la industria, por lo que, como expone el citado autor, “la política gubernamental afecta a la forma en que las empresas producen los bienes que producen”⁵⁴. Además, restringe su consumo a través de ciertas políticas, como veremos en el próximo capítulo.

52 <http://www.ficargentina.org/informacion/control-de-tabaco/impuestos-al-tabaco/>

53 Stiglitz, Joseph E. La economía del sector público. Segunda edición. Antoni Bosch Editor. 1988. Pág. 79.

54 Stiglitz, Joseph. Op. cit. Pág. 21.

La industria, por su parte, argumenta que, gracias a los montos que ingresan gracias a su actividad, es uno de los sectores que más aportan a la recaudación fiscal y así permiten el fortalecimiento de las arcas públicas para beneficiar así a toda la sociedad. Sin embargo, más allá de los impuestos propios de cada empresa (contribuciones patronales, tasas, impuestos inmobiliarios, ganancias, etc.), quienes aportan el dinero son los consumidores cuando con su dinero compran cada paquete de cigarrillos (de cada 20 cigarrillos que pagan, 16 corresponden a impuestos). Las empresas se convierten así en meros recaudadores de impuestos que adelantan fondos que luego recibirán al cobrar por sus productos.

Por otro lado, existe aún un fuerte debate aún no zanjado acerca de los costos que debe asumir el Estado para el tratamiento de enfermedades relacionadas con el tabaquismo y el lucro que se pierde por el fallecimiento de los no fumadores. La discusión que se plantea es si lo recaudado a través de la carga tributaria de los cigarrillos logra cubrir o no esos gastos ocasionados.

Si bien también puede entenderse que los gobiernos regulan el consumo del tabaco para evitar consecuencias en el futuro (gastos, enfermedades, etc.), muchas discusiones actuales alrededor de esta temática siguen la lógica utilitarista, al debatir si los ingresos fiscales provenientes de las ventas de cigarrillos no alcanzan para cubrir los gastos que el Estado debe enfrentar para tratar enfermedades del tabaquismo⁵⁵ o, por el contrario, los sobrepasan y permiten fondear otras iniciativas públicas⁵⁶.

La resolución de este debate excede los objetivos del presente trabajo, ya que se necesitaría un estudio especial económico con datos fehacientes y comprobables que hoy no están a disposición, no sólo en nuestro país sino en el resto del mundo.

55 Ver "Cada vez se gasta más en los males del cigarrillo". Perfil. Domingo 29 de noviembre de 2009

(<http://www.diarioperfil.com.ar/edimp/0422/articulo.php?art=18462&ed=0422>)

56 Según la exPresidenta de la Nación, Cristina Fernández de Kirchner, la recaudación impositiva total del Fisco alcanzó en 2008 los 274.375 millones de pesos (<http://www.pagina12.com.ar/diario/ultimas/20-117783-2009-01-06.html>). Si tenemos en cuenta que las metas alcanzadas por el convenio entre el Ministerio de Economía y la Industria para el mismo período sobrepasaron los 5200 millones, esto significaría que el tabaco aportó más del 1,8 del total recaudado. Por su parte, el gasto total en salud en la Argentina representa un 9% del PBI, aunque el gasto público alcanza sólo el 1,9%, del cual se desprende un 0,3% que corresponde al gasto de la Nación, mientras que el 1,4 que corresponde a las provincias y el 0,2 a los municipios. Según el Ministro de Salud de la Nación, Juan Mansur, el presupuesto para 2010 de su cartera alcanzó los 3700 millones de pesos, por lo que verá un incremento del orden del 25% (<http://ar.news.yahoo.com/s/15102009/32/afirman-presupuesto-ministerio-salud-2010-tendra.html>). Ese monto es el total que el Estado Nacional dispone para políticas sanitarias. De esta manera, si el definido gasto nacional en salud asciende a 0,3% del PBI, este debería corresponder a los 3700 millones de pesos del presupuesto del Ministerio de Salud. Por consiguiente, el 1,9 ascendería a 23.400 millones de la misma moneda. Entonces, si la recaudación prevista para 2010 por el Convenio de recaudación de la industria es de 7600 millones de pesos, el total proveniente de la carga tributaria a los productos de tabaco representará el 32,5% del gasto público total en salud. Así, comprendiendo que los gastos en enfermedades derivadas del consumo de cigarrillos no deberían significar un tercio del total de los tratamientos, los impuestos a estos productos permitirían cubrir no sólo los gastos derivados del tabaco sino que permitirían financiar otras políticas sanitarias. Esto quedaría aún más claro si se tiene en cuenta que gran parte de los gastos en salud son cubiertos por los actores privados.

Las cifras que se manejan son estimadas y contrastables. Por ejemplo, la Secretaría de Salud de la Nación estima que “los gastos sanitarios destinados a atender las enfermedades que provoca el consumo de tabaco superan los 30.000 millones de pesos, es decir alrededor de un 12 por ciento del gasto sanitario total”⁵⁷. Sin embargo, para la Organización Mundial de la Salud, “a tenor de los datos disponibles, los ingresos fiscales son, en promedio, 269 veces mayores que los gastos en actividades de control del tabaco”⁵⁸. La Coalición para la Ratificación Argentina del Convenio Marco de Control de Tabaco, por su parte, informa que los costos directos relacionados a la atención médica de las principales enfermedades atribuibles al consumo y exposición a humo de tabaco tuvieron un costo total que duplicó la recaudación fiscal por impuestos al tabaco, para luego informar que con los años la brecha se agrandó más hasta cubrir sólo un 16% del gasto total en atención médica de la Argentina⁵⁹. Desde el Programa Nacional de Control de Tabaco, a su vez, informaron en 2007 que el Estado argentino gasta casi 7.000 millones de pesos en salud por males asociados al tabaco, cuando en ese mismo período la recaudación fiscal derivada de la actividad superó los 7.600 millones de la misma moneda⁶⁰.

Por esto, la cuestión sigue siendo materia de estudio en ámbitos académicos de la economía⁶¹ y la salud, sin llegar aún a una definición clara al respecto.

Otro de los factores obvios que surgen, como respuesta al reclamo persistente de los sectores sociales que quieren evitar que el cigarrillo sea un producto de fácil acceso, es el de los aumentos de precios de venta al consumidor de estos productos.

El 3 de septiembre de 2018, Massalin Particulares realizó el último anuncio de incrementos que se dio hasta el momento⁶², al subir los precios de sus productos en un promedio del seis por ciento. Según la compañía, esto se producía “para hacer frente a una nueva estructura de su matriz de costos, que incluye un incremento del 9% en el impuesto mínimo a los cigarrillos”⁶³.

57 <https://www.argentina.gob.ar/noticias/premian-la-argentina-por-su-lucha-contra-el-tabaco>

58 <http://www.who.int/mediacentre/factsheets/fs339/es/>

59 <https://coalicioncmct.wordpress.com/fundamentos-4/>

60 Información brindada por Mario Virgolini, Director del Programa Nacional de Control de Tabaco en la revista Tercer Sector: “La salud que se hace humo”, octubre de 2010.

61 Ver, por ejemplo:

Conte Grand, Mariana; Perel, Pablo; Pitarque, Raúl; Sánchez, Gustavo. Estimación del costo económico de la mortalidad atribuible al tabaco en Argentina. *Journal of Economics*. 2003.

González-Rozada, Martín. *Economía del Control del Tabaco en los países del Mercosur y Estados Asociados*. Organización Panamericana de la Salud. Washington. 2006.

⁶² Se toma al 5 de noviembre de 2018 como fecha límite para incluir modificaciones en cuestiones temporales del presente trabajo.

63 https://www.clarin.com/economia/aumentos-septiembre-cigarrillos-suben_0_SyT0IDKwX.html

De esta manera, a partir de ese día y dado el incremento trimestral de ese gravamen⁶⁴, el precio de un paquete de *Marlboro*, por ejemplo, pasó a costar casi setenta pesos en todos los puntos de venta del país. Como lo hace históricamente, a la semana de los anuncios del líder del mercado, la ex Nobleza Piccardo siguió los pasos y actualizó también los precios de sus productos y llevó a su producto insignia (*Lucky Strike*) al mismo precio que *Marlboro*.

A pesar de los sucesivos movimientos, los precios de los cigarrillos en la Argentina siguen mostrando un importante retraso en relación con otros bienes y con el poder de compra de los salarios. Fumar en la Argentina es barato. Además, existe una clara distorsión en el mercado local con respecto a los valores internacionales, incluidos los de América Latina.

Como referencia y teniendo en cuenta la relación con los salarios en el resto del mundo, un paquete de cigarrillos de 20 unidades de primera marca en la Argentina⁶⁵, como *Lucky Strike*⁶⁶, equivale a 1,8 dólares. El mismo producto en Europa puede valer hasta más de cinco veces más caro. Por ejemplo, en Gran Bretaña cuesta aproximadamente 10 dólares y en Francia, 8,8 dólares, mientras que en Alemania se consigue por 7 y en Italia, por 6,6 dólares. En países de la región el importe es menor aunque sigue aún muy arriba de los valores en la Argentina. En Chile, el mismo paquete se compra por 5,2 dólares y en Brasil por 2,4 de la misma moneda cuando en México alcanza los 2,3 y en Uruguay, llega a los 4,2 dólares⁶⁷.



Figura 1.b.6. Precios de cigarrillos en Argentina vs. otros mercados⁶⁸

64 El monto del impuesto mínimo actualizado alcanzaba entonces los 32,48 pesos

65 Precio de venta al público al 5 de noviembre de 2018 de Lucky Strike 20 box. Tipo de cambio a esa fecha.

66 Lucky Strike box 20

67 Información provista por British American Tobacco Argentina.

68 Lucky Strike box 20. Fuente: British American Tobacco Argentina.

Esta diferencia de precios entre mercados, a pesar del fuerte incremento de la carga tributaria en nuestro país, alimenta la posibilidad de nuevos aumentos en los precios de los cigarrillos, la cual permanece latente y con potencial aparición en el escenario económico.

Para la industria continúa la incertidumbre ante la posible reacción de las autoridades económicas relacionadas con su preocupación ante la aparición de indicios inflacionarios. Dado su alto componente impositivo y para evitar cualquier evasión por parte de la cadena de valor del tabaco, cada incremento tiene alta repercusión pública dado que existe una resolución⁶⁹ del Ministerio de Economía de la Nación que obliga a las compañías tabacaleras a publicar los aumentos con las listas de precios vigentes en diarios nacionales⁷⁰.

Según datos recopilados por la Fundación Capital, los cigarrillos se mantuvieron en el nivel general de precios entre julio de 2012 y abril de 2014, a partir del fuerte control que llevaban las autoridades económicas sobre el tema. Esta situación llevó en esos años a un fuerte retraso en sus valores⁷¹. A partir de ese momento tuvieron una escalada que se aceleró abruptamente a partir de mayo de 2016, cuando se produjo la reforma tributaria del sector y llevaron a los cigarrillos a aumentar un 84,7% durante 2016. “Así, desde el cuarto mes de 2014 (hasta junio de 2017) el precio de los cigarrillos se multiplicó por 4,5 y el nivel general por 2,4. Vale señalar que los precios verificaron un alza del 42,6% en 2015 y 63,4% en 2014”⁷², concluye el informe del citado centro de estudios.

Como se esperaba, el incremento en la carga tributaria tuvo impacto directo en el precio de los cigarrillos, lo cual terminó intensificando la caída de las ventas, y así afectando las dinámicas habituales en el sector, con contracción en la producción manufacturera y reducción en los planteles de las empresas⁷³. Sin embargo, como sostiene el informe “Análisis de la reforma fiscal de productos de tabaco en la Argentina. Avances y desafíos de la salud pública” que publicó el entonces Ministerio de Salud de la Nación en 2017, a pesar de que desde 2014 se observaba un

69 Resolución N° 110/96 del Ministerio de Economía de la Nación

70 Los precios de venta al público de los cigarrillos tiene vigencia en todo el país, según lo establecido por la Ley de Impuestos Internos N° 24.674 y otras normativas relacionadas con la actividad como la Ley N° 24.625 y la Ley N° 19.800. Dichos valores deben respetarse en todas las jurisdicciones y no pueden ser alterados en las etapas de comercialización subsiguientes a la salida de fábrica, dado que es la industria quien debe ingresar los impuestos específicos al Fisco por toda la cadena de distribución.

71 “El precio de los cigarrillos en Argentina es uno de los más bajos del mundo”. Infobae. 28 de mayo de 2014.monopolio

72 Fundación Capital. Op. cit.

encarecimiento de los cigarrillos con respecto a los ingresos y sobre todo a partir de la reforma tributaria, “en el momento de mayor impacto sobre los precios (mayo de 2016) el cigarrillo era todavía más barato para el trabajador promedio que a principios de 2005. Se destaca la velocidad con la cual el poder adquisitivo de los salarios en términos de cigarrillos se recupera entre mayo de 2016 y junio de 2017”⁷⁴.

Período	Salario promedio	Precio promedio cigarrillos	Paquetes de cigarrillos por sal. prom.	var % i.a.
2005	1.408	3,1	454	-
2006	1.712	2,9	600	31,9%
2007	2.073	3,1	660	10,1%
2008	2.679	3,6	750	13,6%
2009	3.224	4,5	719	-4,1%
2010	4.073	5,4	748	4,0%
2011	5.379	6,6	811	8,4%
2012	6.973	8,0	875	7,9%
2013	8.835	9,6	917	4,8%
2014	11.649	14,1	824	-10,1%
2015	15.277	21,4	713	-13,6%
2016	20.299	34,8	584	-18,0%

Fuente: Fundación Capital en base al Ministerio de Agroindustria y Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social.

Figura 1.b.7. Cantidad de paquetes vs. salario promedio del sector privado

La demanda de cigarrillos ya sufría una desaceleración de la demanda interna. La Fundación Capital informa que “tras haber alcanzado su máximo histórico en 2012, comenzó una caída lenta pero sostenida, a excepción de un leve repunte en 2014”. En 2016, la fabricación de cigarrillos tuvo una merma del 8,4% justo cuando en los primeros meses del año comenzaba a mostrar signos de mejora. En medio año de 2017, esta caída se profundizó a casi el 12%. El reporte completa: “Las ventas de paquetes de cigarrillos en el mercado interno exhibieron una merma del 11,7% en 2016⁷⁵, sumando 1.794 millones de paquetes de 20 unidades básicas, retrocediendo a un ritmo casi seis veces mayor al promedio de los últimos cuatro años. De esta manera, la comercialización de cigarrillos en el plano local acumuló cinco años consecutivos de caída (-2,4% interanual en 2015, -1,7% en 2014, -2,6% en 2013 y -0,7% en 2012)”⁷⁶.

73 En la solicitada publicada el 10 de diciembre de 2017, British American Tobacco Argentina dice haber tenido que despedir a 100 empleados en un plantel de 850 personas luego de la reforma tributaria de mayo de 2016.

74 Ministerio de Salud de la Nación. Análisis de la reforma fiscal de productos de tabaco en la Argentina. Avances y desafíos de la salud pública. Buenos Aires. 2017.

75 Caída de 16,5% interanual entre mayo y diciembre de 2016

76 Fundación Capital. Op. Cit.

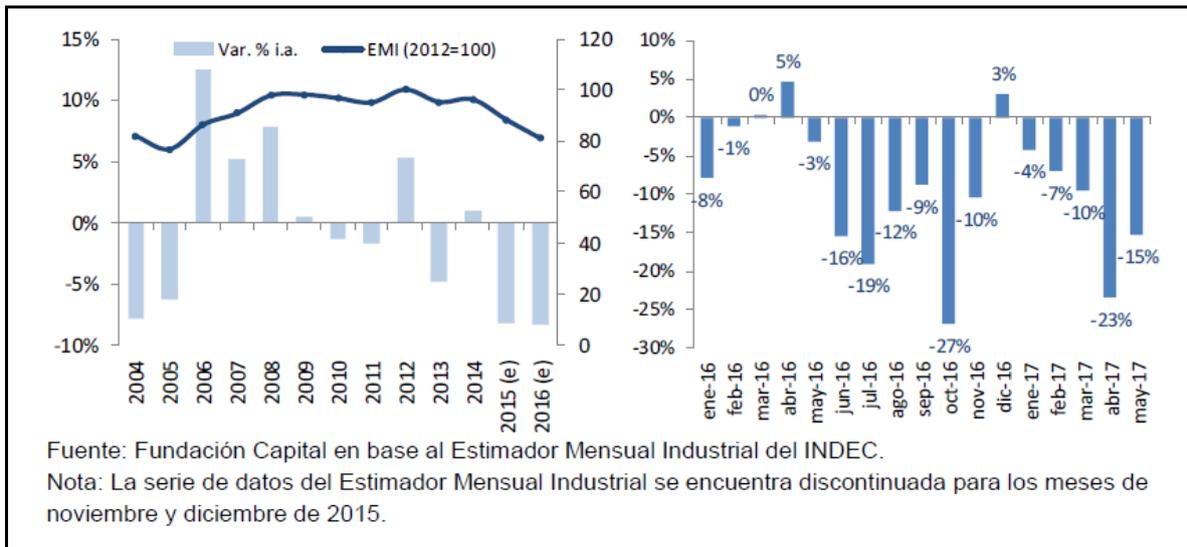


Figura 1.b.8. Producción industrial de cigarrillos (variación interanual)

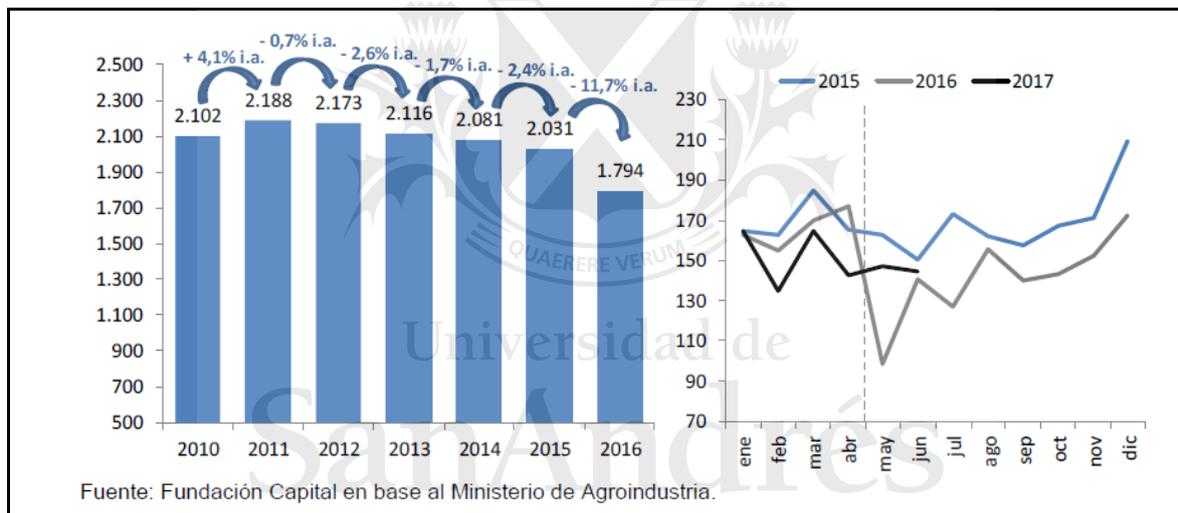


Figura 1.b.9. Ventas de paquetes de cigarrillos en Argentina (en millones)

Así, la dinámica de las ventas fue diferente según cada categoría: mientras los cigarrillos más caros se desplomaron, los baratos mostraron una clara mejora, fundamentalmente durante 2016. De esta manera, se dio una dinámica contraria a lo que se había visto en los últimos años, cuando las que crecían eran las marcas más caras (precios internacionales retrasados).

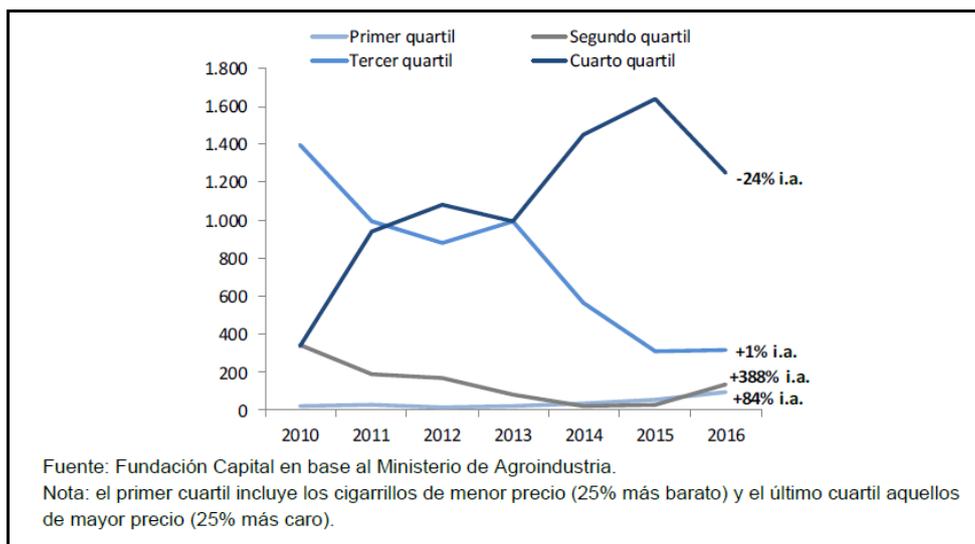


Figura 1.b.10. Ventas de paquetes de cigarrillos por segmentos (en millones)

El impacto de la caída en las ventas, según concluye el nombrado centro de estudios, también fue asimétrico según el tipo de empresa en el mercado. Mientras el consumo de cigarrillos provenientes de las empresas pequeñas aumentó un 38% interanual durante 2016, las compañías multinacionales miembro de la Cámara de la Industria del Tabaco redujeron sus ventas en un 13,5%, cuando ya venían experimentando una caída sostenida del 20% entre 2012 y 2016. En el primer semestre de 2017, este comportamiento se agudizó (84% en las PyMEs y 5% en las grandes empresas).

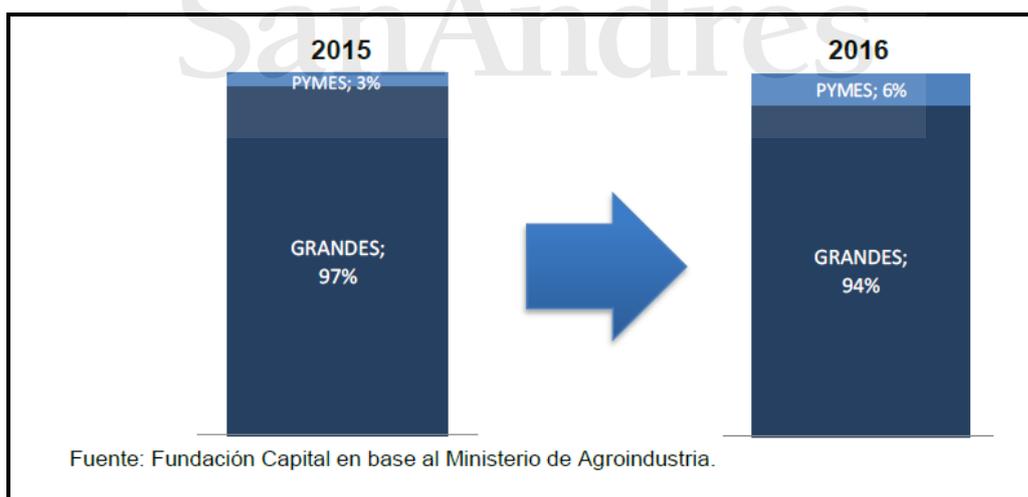


Figura 1.b.11. Ventas de paquetes de cigarrillos por tipo de empresa (%)

Por lo expuesto, este incremento continuado de los precios, en particular del segmento más bajo, deja abierto el camino para el crecimiento del mercado ilegal de cigarrillos, una amenaza

permanente para la actividad en todo el mundo. Las compañías necesitan trasladar los incrementos de los costos y así poder sostener su rentabilidad, pero estos necesarios aumentos están siendo lo suficientemente altos como para afectar el poder de compra del consumidor, creando una brecha significativa entre sus cigarrillos y los provenientes del mercado ilegal (contrabando, falsificación o cigarrillos de dudosa procedencia o vendidos por empresas irregulares responsables de posible evasión impositiva), de un valor mucho menor debido a que no deben soportar la altísima carga tributaria incluida en los precios de los productos legales.

En los últimos diez años, los niveles de contrabando y falsificación no fueron elevados (alrededor del 7% del mercado)⁷⁷. Esto se explicaba principalmente por la falta de atractivo que presentan los precios locales en dólares para los actores del comercio ilegal. Dada ahora la imposición de un monto mínimo de impuestos internos (25 pesos), la carga total para el segmento de precios más bajos del mercado (marcas *Viceroy* y *Chesterfield*, por ejemplo) nunca podría ser inferior a los 29 pesos con cuarenta centavos, sin considerar ganancia alguna para la empresa fabricante. De esta manera, se alcanza casi el 90% de un precio de venta de aproximadamente 40 pesos. Los productos del mercado ilegal no suelen superar la mitad de ese precio, por lo que la competencia se hace intolerable.

De no mediar intervención del Estado para brindar las condiciones de seguridad (controles aduaneros, de frontera, fiscalizaciones impositivas) que ataquen a este mercado paralelo, los productos ilegales seguirán ampliando su participación.

Según British American Tobacco, la presencia de estos productos fraudulentos aumentó significativamente desde la reforma de mayo de 2016. Los estudios de la compañía arrojan que la competencia desleal creció del 10,9% en esa fecha al 14,2% a fines de 2017, porcentaje que incluye un 7,5% de paquetes con estampilla fiscal falsificada, 6,6% de productos de contrabando y 0,1% de productos imitados⁷⁸. Dos tercios del total de esos productos ilegales se venden a través del mismo canal formal que comercializa los cigarrillos legales (kioscos o maxikioscos)⁷⁹.

Esta es una problemática que no sólo afecta a la industria tabacalera al ver invadido su mercado por productos que roban posibilidades de negocio sino también (y sobre todo) a los Estados

⁷⁷ Contrabando. Reporte 2008. Nobleza Piccardo.

⁷⁸ Solicitada publicada por British American Tobacco el 10 de diciembre de 2017 en los diarios Clarín, La Nación y Perfil y el 11 de diciembre en El Cronista Comercial, Ámbito Financiero y Página 12.

porque esa mercadería ingresa al circuito sin pagar ningún impuesto y se vende internamente sin reportar ningún tributo a las arcas fiscales. Asimismo, otros de los grandes perjudicados son los consumidores ya que se ven expuestos a fumar productos de dudosa procedencia fabricado por empresas desconocidas o ilegales que no siguen ningún tipo de estándar mínimo de calidad o norma aplicable.

Por tratarse de una actividad ilegal, resulta muy difícil identificarla y medirla, pero el efecto que causa a la industria es devastador. Sólo en 2017, por este flagelo, las compañías y su cadena de comercialización de los productos dejaron de percibir aproximadamente 2.460 millones de pesos, mientras que el impacto en la recaudación fiscal alcanzó los 5.800 millones⁸⁰.

Situaciones similares se vivieron en otros mercados de la región, como Canadá⁸¹ y Uruguay⁸², donde la abrupta suba de impuestos sumada a la implementación de severas restricciones para la comercialización de cigarrillos, generaron un crecimiento exponencial del comercio ilícito hasta alcanzar los niveles más altos de su historia.

En la región, además de la proliferación de fábricas clandestinas dentro del país, los productos tienen un origen claramente identificado: la particular industria paraguaya del cigarrillo. Paraguay representa un caso especial de estudio en la región por la peligrosa combinación entre la colosal producción de cigarrillos que se realiza en el país (producen 13 veces más de lo requerido por su consumo interno sin registrar exportaciones)⁸³ con la vigencia de flexibles regulaciones de control de tabaco sumada a una baja carga tributaria sobre el producto.

Como explica la ex Nobleza Piccardo, “las causas que explican el fenómeno en la región son variadas, e incluyen la existencia de asimetrías fiscales entre los países, el alto número de

79 British American Tobacco Argentina. El comercio ilegal de cigarrillos en la Argentina. 2017.

80 British American Tobacco Argentina. El comercio ilegal de cigarrillos en la Argentina. 2017.

81 Según el reporte “The Inconvenient Truth”, de la compañía Imperial Tobacco Canada, el mercado ilegal creció en ese país del 16,5% en 2006 al 32,7% en 2008. En algunas provincias, como Ontario, ese porcentaje se eleva a casi el 50%. La carga tributaria en Canadá aumentó un 990% en 6 años (2002-2008).

82 Según el artículo “Más de 10% del mercado de cigarrillos está en poder de una marca ilegal paraguaya que se vende en almacenes, según sondeo internacional”, publicado por el periódico “Búsqueda” el 25 de mayo de 2011, el mercado ilegal en Uruguay alcanzó el 25,3% del total.

83 “El caso más sintomático lo constituye Paraguay, país en el que existen más de 33 fábricas de cigarrillos con una capacidad instalada capaz de producir 100 mil millones de cigarrillos al año y una producción de 40 mil millones de cigarrillos por año para un consumo doméstico de apenas tres mil millones de cigarrillos anuales. Sobre la base de estas cifras la producción de cigarrillos en el país vecino sería superior a 13 veces su consumo interno. Se estima que el 90% de las marcas ilegales ingresadas a nuestro país provienen precisamente del Paraguay” Debeljuh, Patricia. ¿Puede una empresa tabacalera ser socialmente responsable?. UADE Business School. Buenos Aires. 2008

fabricantes de cigarrillos en la región y las extensas fronteras que posee la Argentina, unidos a la debilidad en los controles”⁸⁴.

Al respecto, el Fondo Monetario Internacional ha afirmado lo siguiente: “Al establecer los impuestos sobre el tabaco, los gobiernos han de tener en cuenta varios factores, entre ellos el impacto del contrabando, la frecuencia de adquisición al otro lado de las fronteras y las compras libres de impuestos realizadas en barcos y aviones. A los gobiernos les interesa reducir el contrabando, no sólo para aumentar sus ingresos impositivos sino también para limitar la pérdida de ingresos por otros impuestos, como los de la renta y el valor agregado, pérdida que se produce cuando las transacciones comerciales ilegales sustituyen a las legales. En último término, los impuestos sobre el tabaco deben reflejar la capacidad adquisitiva de los consumidores locales, los impuestos de los países vecinos y, sobre todo, la capacidad y decisión de las autoridades económicas para hacer que se cumplan”⁸⁵.

En este punto podemos avanzar con otro punto de análisis. Todos los participantes del mercado legal (desde los productores de tabaco hasta los minoristas expendedores de los productos) buscarán incrementar los precios de los productos, siempre y cuando no crezca el mercado ilegal. Como regla general, lo mismo harán las autoridades gubernamentales, tanto las económicas como las sanitarias. Tanto la conservación de estas condiciones como el aumento de los precios son los objetivos que siguen las autoridades económicas, que no quieren perder la recaudación derivada de los productos por el crecimiento del mercado ilegal. Más aún, quieren que este embolso tributario crezca cada vez más a través del aumento de los precios.

Esto último genera también una preocupación de las autoridades de salud que, si bien les gustaría ver destruida a la industria que para ellos comercializa un producto “demoníaco”, la prefieren antes que al contrabando. Además, persiguen que los precios sean cada vez más altos por dos motivos: primero, para que crezcan sus recursos derivados de los impuestos (sobre todo, internos, el adicional de emergencia e IVA) y para que los cigarrillos no sean un producto de tan fácil acceso para la población, sobre todo para los menores de edad.

84 Contrabando. Informe 2007. Nobleza Piccardo. Pág. 5.

85 “Apéndice A - Impuestos sobre el Tabaco: opinión del Fondo Monetario Internacional” - Incluido en “La Epidemia del Tabaquismo”, Edición 2000 de la Organización Panamericana de la Salud, pág. 99.

Sin embargo, es preciso que los aumentos (derivados del incremento de la carga tributaria) no lleven a un ahogo de la industria legal, ya que de ser así no encontraría incentivos en seguir invirtiendo en el mercado⁸⁶. Este fenómeno es explicado por la curva de Laffer que describe la relación entre la carga tributaria y su efecto en la recaudación impositiva y explica cómo el incremento de gravámenes puede llevar a una reducción del cobro cuando se pierden incentivos para la producción y se deja de producir o el producto se vuelve muy caro y el consumidor busca alternativas más atractivas, lo que perjudica la recaudación fiscal consecuente. Así, si la carga tributaria fuera más allá de lo que puede soportar la industria, los precios serían demasiado elevados y hasta podría provocar el retiro de las compañías del negocio. Ambas situaciones abrirían el camino para el desarrollo del mercado ilegal, con sus efectos contraproducentes.

Si uno de los jugadores se retirara del mercado⁸⁷, presumiblemente el más débil⁸⁸, podría crearse una situación de monopolio en la práctica, ya que su competencia legal sería menor (compañías PyME). Además, daría paso a una preocupante situación de virtual monopsonio porque sería el único comprador de tabaco en el mercado doméstico. Este sería entonces el capítulo final de una concentración de mercado que viene tomando forma desde hace más de cuarenta años en nuestro país⁸⁹.

Finalmente, es importante destacar que la Argentina es uno de los principales productores de tabaco en el mundo. En 2013 retrocedió al octavo puesto, pero mantiene el segundo lugar en América Latina, detrás de Brasil.

86 Tal como lo expresa British American Tobacco en la citada solicitud.

87 “Tan lejos llegó la crisis que terminó concretando algo pocas veces visto: en el sector mandan dos compañías, Massalín Particulares y British American Tobacco (ex Nobleza Picardo). Esta última firma pidió hace unos días ser concursada, iniciando un proceso preventivo de crisis ante el Ministerio de Trabajo nacional que incluye negociaciones con los gremios de la actividad” “Industria tabacalera en problemas: no descartan más pérdida de empleos”. Letra P. 27 de marzo de 2017.

88 “BAT analiza continuidad de su modelo de negocios en el país tras la suba de impuestos”. El Cronista. 13 de diciembre de 2017.

89 “En 1940 existían 20 empresas fabricantes de cigarrillos de capital nacional y 1 de capital extranjero, instalada en 1913, la Compañía Nobleza de Tabacos, filial de la British American Tobacco Co. (...)Hacia fines de la década de 1950 y comienzos de la década de 1960, quedan sólo 4 empresas de capital nacional: Piccardo y Compañía, Massalín y Celasco, Manufactura de Tabacos Imparciales y Manufactura de Tabacos Particulares. Continúa con su actividad Compañía Nobleza de Tabacos. Este proceso de concentración de empresas nacionales se constituye en un paso previo o antesala de otro proceso mucho más profundo, que se da a partir de 1966 y que implicará una nueva fase de expansión y concentración, pero en el marco de procesos de extranjerización y globalización.” Agüero, Juan Omar. Las Políticas Públicas y la Cuestión Tabacalera en Argentina. Visión de futuro. Vol.18 N°1. Junio de 2014

“A principios de los años setenta, cinco compañías compartían el mercado de los cigarrillos en la Argentina: Compañía Nobleza de Tabacos (British American Tobacco; BAT: 41%), Manufactura de Tabacos Piccardo y Cia. (Liggett & Meyers: 18%), Massalín & Celasco (Philip Morris International; PMI: 17%), Manufactura de Tabacos Imparciales (Reemtsma: 13%) y Manufactura de Tabacos Particulares (Reemtsma: 11%). En 1978, Piccardo se fusionó con BAT y formaron Nobleza-Piccardo (N-P: ~60%). En 1979, Reemtsma se unió a PMI y formaron Massalín-Particulares (M-P: ~40%)” Sebricé, Ernesto; Barnoya, Joaquín; Pérez-Stable, Eliseo; Glantz, Stanton. La Industria Tabacalera y su Dominio en la Formulación de las Políticas Nacionales sobre el Control del Tabaco en Argentina, 1966- 2005. Center for Tobacco Control Research and Education UC San Francisco. San Francisco. 2005. Pág. 12

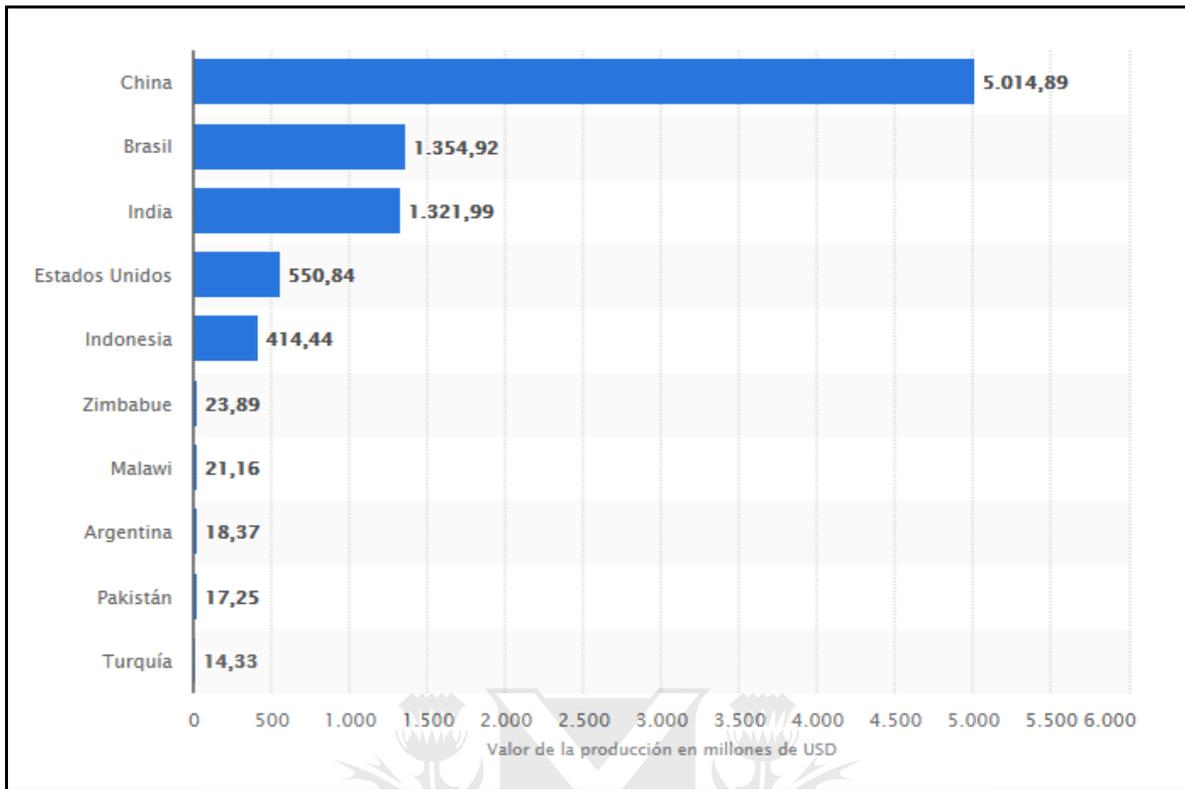


Figura 1.b.12. 10 mayores productores de tabaco en el mundo (US\$)

En nuestro país se producen tres variedades de tabaco principalmente: Virginia, Burley y Criollo, pero las dos primeras representan más de un 98% del total que se cosecha. Esta producción se concentra mayoritariamente en las provincias de Jujuy (40%), Salta (33%) y Misiones (19%), aunque también se produce en Tucumán, Chaco, Corrientes y Catamarca.

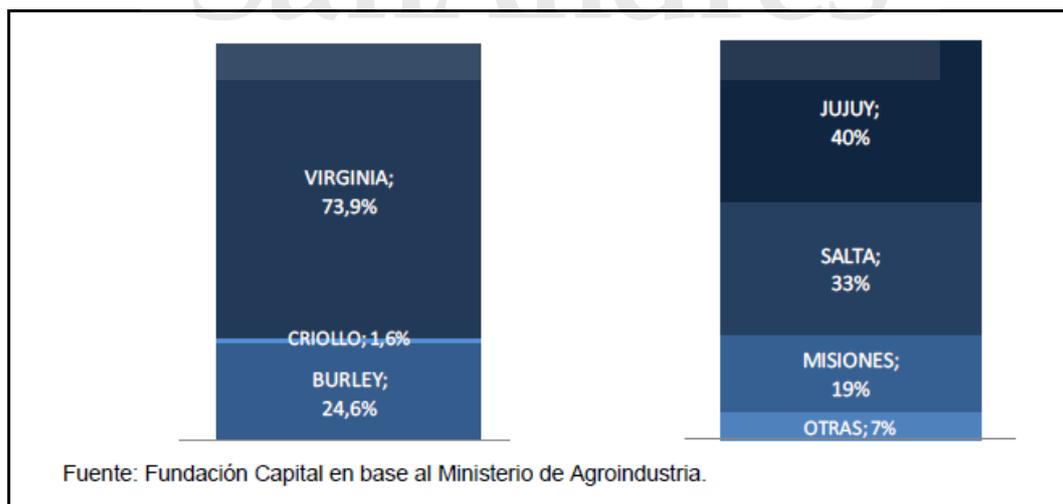


Figura 1.b.13. Producción argentina de Tabaco por tipo y provincia (% , 2016)

Alrededor del 80% de la producción nacional se exporta, fundamentalmente a países como China, Bélgica y Paraguay, y el valor se rige por el precio internacional de referencia. El 20% es comprado por las compañías radicadas en el país, quienes tienen grandes disputas con las cámaras, cooperativas y productores al momento de definir anualmente el valor de las cosechas⁹⁰.

La forma en que se produce difiere en cada geografía. En Salta y Jujuy, por ejemplo, se encuentran grandes productores, a menudo reunidos en cooperativas para el acopio, que generan puestos de trabajo en las épocas de producción y cosecha. En las provincias del Noreste, por su parte, se encuentran explotaciones más pequeñas en las que prevalece un esquema de agricultura familiar.

Entre 1990 y 2010 la producción nacional de tabaco prácticamente se duplicó, pasando de 67.000 a 132.869 miles de toneladas anuales. En tanto, la superficie cosechada pasó de 43.931 a 90.000 hectáreas en 2009, incrementándose en un 75%. En los últimos años, este sendero cambió de sentido, luego de haber alcanzado su máximo histórico en la campaña 2004/05 (161.064 toneladas). De esta manera, la producción hoy es un cerca de 40% menor que en los citados años, llegando al nivel más bajo en más de veinte años⁹¹.

A pesar de los avances tecnológicos en la producción agropecuaria, la actividad tabacalera en su etapa primaria continúa siendo intensiva en la utilización de mano de obra ya que la cosecha es prácticamente manual. Por eso, los jornales requeridos (entre 70 y 120 jornales por hectárea promedio) son más altos que los que requieren otros cultivos alternativos de la zona como la stevia (80 jornales/hectárea), el algodón (28), el té (20) o la soja (0,44)⁹².

90 “El problema del precio sigue siendo el eje de la cuestión tabacalera. Para las empresas tabacaleras, el precio incide en los costos de producción, en el excedente económico y en el proceso de acumulación de capital. Para el Estado, tiene implicancia en los recursos fiscales. Para los productores, por los ingresos que genera la actividad tabacalera. El precio que se paga o se recibe es determinante como mecanismo de redistribución del ingreso. El precio que reciben los productores tabacaleros en Argentina, desde 1967 en adelante, se integra con dos componentes: a) el precio que pagan los acopiadores y b) el importe que proviene del FET. El precio de acopio se establece para cada campaña, antes del inicio del acopio. Surge de negociaciones, generalmente arduas y conflictivas, que se llevan a cabo entre las organizaciones que representan a los productores, las cooperativas, las empresas y el Estado, que en esta cuestión juega un papel clave como actor, ya que dispone de recursos que el resto no posee. El comienzo del acopio de tabaco es el de mayor tensión social en el complejo agroindustrial tabacalero, porque la puja por el precio y la clasificación del tabaco influye en la distribución de la riqueza generada por el sector. Los importes que provienen del FET son distribuidos en forma proporcional al volumen de producción. La masa de fondos del FET depende del precio de los cigarrillos, cuya producción en el país depende de dos grandes corporaciones transnacionales: Massalín Particulares y Nobleza Piccardo. El precio de acopio y el FET, son los indicadores básicos para analizar el costo de la materia prima de las empresas, el subsidio que pagan los fumadores y el ingreso que reciben los productores. La importancia del FET como componente del ingreso de los productores es indudable.” Agüero, Juan Omar. Las Políticas Públicas y la Cuestión Tabacalera en Argentina. Visión de futuro. Vol.18 N°1. Junio de 2014

91 Fundación Capital. Op. Cit.

92 Fundación Capital. Op. Cit.

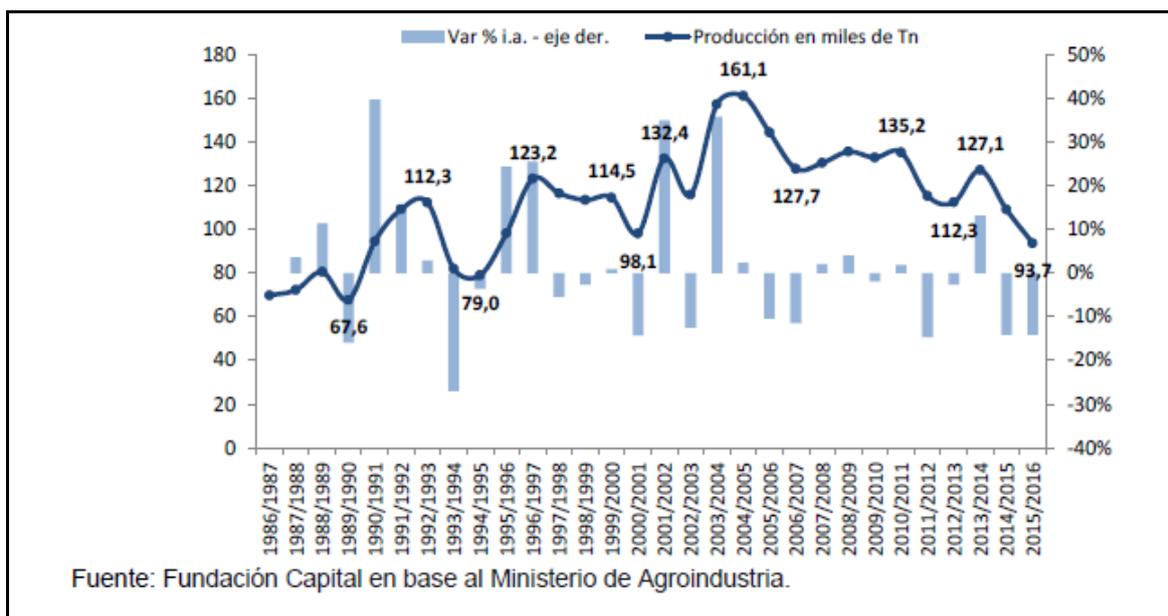


Figura 1.b.15. Producción de tabaco (1986-2016)

La importancia del tabaco en la mano de obra ocupada es clave para entender la sensibilidad que el tema tiene en los escenarios políticos y económicos locales. Esta es una actividad central para las provincias productoras y, en particular al interior de estas, en muchos departamentos que dependen casi totalmente de la producción de este cultivo y sostienen el ingreso de gran parte de la población urbana y rural de esas zonas. En la Argentina, el empleo generado por el tabaco en las siete provincias productoras equivale al 24% del empleo público total de esas jurisdicciones⁹³. En la Provincia de Jujuy, por ejemplo, el 5,8% de la población depende del cultivo y la participación del tabaco en el Producto Bruto Geográfico de la provincia alcanza el 35,7%⁹⁴.

Tomando en cuenta los requerimientos de mano de obra y las hectáreas sembradas y cosechadas, puede determinarse que el cultivo de tabaco genera alrededor de 64.000 puestos de trabajo. Ese número equivale a 30% de los generados por la agricultura, la silvicultura y la pesca, a 1,8% de los puestos de trabajo generados por los sectores productores de bienes y a 0,4% de la ocupación total.

Adicionalmente, si se contabiliza a toda la cadena de la producción de tabaco en conjunto, podemos decir que la actividad genera más de 180.000 puestos de trabajo directos, lo que

93 Nobleza Piccardo. Más que tabaco. Buenos Aires. 2011.

94 "El tabaco, un motor económico". Clarín. 1 de junio de 2014.

equivale a 1,2% de la población ocupada a nivel nacional y 758.991 personas a nivel de grupo familiar (2% de la población total del país).

Al incorporar el empleo indirecto, la cifra de puestos de trabajo generados en forma indirecta o directa supera los 200.000 (13.712 puestos de trabajo indirectos). Esto implica que más de 800.000 personas dependen, directa o indirectamente, del tabaco para su subsistencia. Estas cifras equivalen a 1,3% de la población ocupada a nivel país y a 2,1% de la población total del país, respectivamente⁹⁵.

A su vez, si a estos números se le suman las personas que trabajan en la fabricación y distribución de cigarrillos, además de aquellos que lo hacen en los más de cien mil puntos de venta que existen en el país, puede considerarse que la actividad tabacalera es una industria que en toda su cadena de valor genera en forma directa e indirecta más de un millón de puestos de trabajo.

De esta manera se establece como un sector económico y social de una relevancia tal que puede afectar el escenario político ante cualquier definición que impacte a su actividad.



⁹⁵ Fuente: Estrateco. "La importancia del tabaco para la Argentina y sus regiones". Buenos Aires. 2007.

1.c | El tabaco como cuestión pública

El proceso de definición de políticas públicas de control de tabaco en la Argentina

El 1° de junio de 2011 la Cámara de Diputados de la Nación votó por unanimidad la aprobación del proyecto de ley que ya contaba con media sanción del Senado y otorgó por fin a la Argentina un marco regulatorio actualizado para controlar la producción, la comercialización, la comunicación y el consumo de productos elaborados sobre la base de tabaco en todo el país. Doce días después fue promulgada por el Poder Ejecutivo y al día siguiente publicada en el Boletín Oficial con el número 26.687⁹⁶.

La norma, como veremos en detalle en la sección 2.c, estableció en todo el ámbito nacional la prohibición de la publicidad masiva de cigarrillos (preservándola en los puntos de venta y las comunicaciones directas), la obligación de incluir fuertes y grandes mensajes de advertencia de salud en ambas caras de los paquetes e información sobre el servicio gratuito para dejar de fumar, la restricción del uso de descriptores como “lights” o “suaves” que confundieran sobre la nocividad del producto, la limitación a las emisiones de los cigarrillos, la veda total al consumo de cigarrillos en espacios privados de acceso público, y la prohibición de la venta de cigarrillos en establecimientos educativos, culturales, sanitarios o deportivos, a través de máquinas expendedoras, en paquetes menores a diez unidades y a menores de 18 años, entre otras cuestiones.

Si bien el texto, que impone fuertes multas por su incumplimiento, instruía al Poder Ejecutivo a que expidiera un decreto reglamentario dentro de los 180 días de publicada, éste recién se presentó, bajo el número 602/13⁹⁷, el 28 de mayo de 2013, casi dos años después de la sanción. Era necesario contar con esa pieza para poder clarificar algunas cuestiones, como el modo en que podrían realizarse efectivamente las acciones publicitarias comprendidas por las excepciones a la prohibición total establecida por la ley nacional.

La reglamentación permitía que la publicidad sólo podría realizarse a través de dos carteles por punto de venta que podrían superar las medidas de 30 centímetros por lado, uno de los cuales debía destinarse a una lista de precios, y que no deberían ser vistos desde el exterior. Además, establecía el modo en que las tabacaleras debían informar al entonces Ministerio de Salud acerca

⁹⁶ http://www.msal.gob.ar/images/stories/bes/graficos/0000000658cnt-2011-11_Ley-Nacional-Control-Tabaco_ley-26687.pdf

del contenido de los productos y clarificaba las características de los espacios públicos cerrados en los que se vedaba el consumo.

La forma en que las tabacaleras debían imprimir las advertencias de salud en los paquetes, sin embargo, había sido revelada antes que el decreto, cuando el 23 de abril de 2012 el Ministerio de Salud de la Nación publicó la Resolución N° 497/2012⁹⁸. Se entiende que impondría también advertencias de salud en el total de la cara posterior, aunque sólo la mitad debía ser ocupada por imágenes, lo que significaría una positiva alineación de la Argentina con las tendencias internacionales en la materia.



Figura 1.c.1. Advertencias de salud establecidas por la Resolución N° 497/2012

El 15 de abril de 2014, a través de la Resolución 494/2014⁹⁹, se renovaron las diez advertencias que debían publicarse, actualizada a su vez el 1° de diciembre de 2015 mediante la Resolución 2236/2015¹⁰⁰, que sigue vigente hasta hoy.

97 http://www.msal.gob.ar/images/stories/bes/graficos/0000000657cnt-2015-04_reglamentacion-ley-nacional-tabaco.pdf

98 <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/195000-199999/196534/norma.htm>

99 <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/225000-229999/229119/norma.htm>

100 <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/255000-259999/256464/norma.htm>



Figura 1.c.2. Advertencias de salud establecidas por la Resolución N° 494/2014

El objetivo de la norma era contar con una legislación homogénea en todo el territorio nacional que ordenara la dispersión y las discusiones normativas que se daban hasta el momento en las distintas jurisdicciones en el país. Por eso, expresamente llamaba a las provincias a adherir. Sin embargo, las jurisdicciones subnacionales preservaban la capacidad de legislar en las materias de su competencia.

La ley, y su reglamentación, alineaba finalmente al país con las tendencias internacionales en la materia y zanjaba una discusión que había tardado décadas en resolverse. No ratificaba sin embargo el compromiso del país con el FCTC, a pesar de seguir muchos de sus lineamientos para regular sobre el asunto. Tampoco intervenía sobre la cuestión tributaria, ya que esta temática había sido resuelta momentáneamente, como veremos luego, con definiciones previas.

Hasta la entrada en vigencia de esta norma, el marco legal de la industria tabacalera en el ámbito nacional, más allá de las diferentes normativas provinciales y municipales vigentes, estaba determinado por la Ley Nacional N° 23.344¹⁰¹, sancionada en 1986, que, como veremos más adelante, establecía restricciones menores en la publicidad de cigarrillos que habían quedado absolutamente obsoletas por las propias prácticas de autorregulación de la industria¹⁰², mucho más estrictas y restrictivas que las que definía la propia ley. Ante esto, urgía la actualización de la

101 Ley N° 23.344: <http://www1.hcdn.gov.ar/dependencias/cdrogadiccion/ley23344.htm>

102 http://www.noblezapiccardo.com/oneweb/sites/NOB_58LMXM.nsf/vwPagesWebLive/DO59KL2R?opendocument&SID=&DTC=&TMP=1

normativa que regulara al tabaco en la Argentina: medidas que evitaran el inicio en el consumo de los productos, brindaran ayuda a aquellos que fuman para que abandonen la adicción, protegiera a los no fumadores de la exposición involuntaria al humo ambiental del tabaco, evitara el acceso de los menores de edad a los cigarrillos y a su publicidad, pero que a la vez brindara previsibilidad a la industria y asegurara reglas claras para todos los participantes del mercado.

Una serie de factores, que analizaremos más adelante, obstaculizaron y aceleraron las discusiones de políticas públicas de control de tabaco. El camino para llegar alcanzar un marco regulatorio actualizado para la cuestión del tabaco fue largo y complejo.

En las próximas páginas acercamos una cronología de estos debates¹⁰³, el avance de iniciativas, las fuertes trabas que tuvieron y los puentes que hubo que cruzar para alcanzar el fin de la anomia en la cuestión.

Los primeros intentos de contar con una regulación

El primer antecedente que se encuentra en nuestro país de una iniciativa para buscar regular a la actividad¹⁰⁴ fue el proyecto presentado el 12 de mayo de 1966 por el diputado nacional Julio

103 Basamos el análisis de la historia de la regulación del control del tabaco en la Argentina (1966-2005) sobre tres estudios:

- Agüero, Juan Omar. Las Políticas Públicas y la Cuestión Tabacalera en Argentina. Visión de futuro. Vol.18 N°1. Junio de 2014
- Ríos, Guillermo Cristian. Cigarrillos, publicidad e información al consumidor. Un comentario a la ley 26.687. www.infojus.gov.ar. 4 de Septiembre de 2012
- Sebrié, Ernesto; Barnoya, Joaquín; Pérez-Stable, Eliseo; Glantz, Stanton. La Industria Tabacalera y su Dominio en la Formulación de las Políticas Nacionales sobre el Control del Tabaco en Argentina, 1966- 2005. Center for Tobacco Control Research and Education UC San Francisco. San Francisco. 2005.

La información que se presenta es extraída fundamentalmente de esos textos. Según los autores, la causa fundamental para lograr la sanción de lograr de legislación de control del tabaco en la Argentina es la acción de la industria tabacalera que con su intervención bloquea siempre con éxito el tratamiento de proyectos contrarios a su actividad.

104 En paralelo a la regulación sanitaria para el control de tabaco, se dieron a lo largo de la historia diferentes hitos que afectaron a la cuestión tributaria específica del sector.

Entre esos podemos destacar, a partir de la información que provee Juan Omar Agüero en “Las Políticas Públicas y la Cuestión Tabacalera en Argentina”, que el primer impuesto que afecta a la actividad nace en 1895 cuando se sanciona la primera ley nacional de impuesto interno al tabaco. “Se trataba de una intervención fiscalista y recaudadora del Estado, que solamente buscaba apropiarse de una parte del excedente económico que comenzaba a generar la actividad tabacalera”, relata el autor.

Recién en 1967 se encuentra el siguiente antecedente, cuando se sanciona la ley 17.175 que crea el Fondo Tecnológico del Tabaco, financiado con un impuesto de \$ 5 por cada paquete de cigarrillo vendido en el país: “Tenía como objetivos: a) compensar al productor los mayores costos de explotación, b) fomentar el uso de tecnología, c) ordenar la comercialización y d) promover socialmente a los productores tabacaleros. Se trataba en realidad de un subsidio a los costos de producción de las empresas tabacaleras, que pasa a formar parte del ingreso de los productores y como tal es defendido sistemáticamente por éstos y por los gobiernos de las provincias productoras de tabaco, como un mecanismo legal eficaz para asegurar un ingreso mínimo al sector”.

La ley 17.175 había sido creada de forma transitoria, por lo que debía ser ratificada para que continuara vigente. De esta manera, su continuidad se constituyó como la pelea más importante para los productores de tabaco. Así, con el apoyo de los gobiernos provinciales, logran que se prorrogue anualmente hasta 1972, ya con el nombre de Fondo Especial del Tabaco (FET).

En enero de 1973 entra entonces en vigencia la citada Ley N° 19.800, denominada ley nacional del tabaco que, como explica Agüero, “regula la producción, industrialización y comercialización del tabaco en Argentina, instituye con carácter permanente el FET y establece un régimen de información obligatoria de la actividad tabacalera desarrollada en el país. El 80 % de los fondos del FET se destina al pago de precio a los productores y el 20 % restante a planes de reconversión productiva; equipamiento, capacitación y organización de los

Antún Resca, quien propuso que todos los paquetes en el país llevaran impresa la advertencia sanitaria “Fumar cigarrillos puede ser perjudicial para su salud”. Si bien no logró aprobación, fue la primera vez que el tema apareció en la agenda del Congreso de la Nación. Estaba inspirado en la *Federal Cigarette Labeling and Advertising Act* de los Estados Unidos que exigió un año antes aplicar esa misma leyenda en todos los envases que se comercializaban en ese país. A su vez, esta normativa respondía a los sucesivos estudios médicos que comenzaban a aparecer informando acerca de los serios riesgos que el consumo de productos de tabaco podía acarrear para la salud.

Pasaron algunos años hasta que se presentó un nuevo proyecto que, ahora sí, se convirtió en ley. El Presidente de facto Juan Carlos Onganía promulgó el 6 de febrero de 1970 la Ley N° 18.604 y firmó el decreto N° 628/70 para regularla. Esta normativa de avanzada para la época proponía la prohibición total de publicidad de cigarrillos en radio, televisión y cines, pero estuvo vigente solamente por un año. El objetivo de esta regulación, sin embargo, no fue sanitario sino evitar que las compañías multinacionales comunicaran sus productos y afectaran el mercado de las empresas nacionales, que no podían hacer frente a los crecientes costos de la publicidad.

Un año antes el Capitolio había sancionado la *Public Health Cigarette Smoking Act* que reemplazaba el contenido de las advertencias de los paquetes por otro que indicaba "Advertencia: el Cirujano General ha advertido que fumar cigarrillos es peligroso para su salud" y que fue modificada recién en 1984, cuando la *Comprehensive Smoking Education Act* definió las leyendas que siguen hoy vigentes¹⁰⁵.

Después de la fallida ley N° 18.604 se sucedieron varias iniciativas que no prosperaron durante la década del 70. En julio de 1973 el diputado chaqueño Pedro Freschi presentó un nuevo proyecto para sumar leyendas en los paquetes de cigarrillos. En este caso proponía que se leyera “Nocivo para la salud”, no sólo en los envases sino también en las publicidades. En los puntos de venta

productores; creación y desarrollo de cooperativas tabacaleras; promoción de exportaciones, incorporación de tecnología, ampliación de la capacidad productiva, provisión de insumos y créditos a los productores, entre otros”.

El régimen continúa estable hasta que en 1991, a través de los decretos 2284 y 2488, se desregula totalmente la actividad tabacalera y se desafecta el FET, hasta que es restituido en 1993.

En 1995 se establece el Impuesto Adicional de Emergencia (IAE) que financia el Fondo de Asistencia Social (FAS).

El resto de los cambios que se sucedieron históricamente en la carga tributaria del sector fueron básicamente por cambios en las alícuotas de los diferentes impuestos.

105 ADVERTENCIA DEL CIRUJANO GENERAL: El fumar causa cáncer pulmonar, cardiopatía y enfisema, y podría complicar el embarazo.

ADVERTENCIA DEL CIRUJANO GENERAL: Dejar de fumar ahora reducirá considerablemente graves riesgos para su salud.

ADVERTENCIA DEL CIRUJANO GENERAL: Fumar durante el embarazo podría provocar daños al feto, nacimiento prematuro y bajo peso al nacer.

ADVERTENCIA DEL CIRUJANO GENERAL: El humo de cigarrillo contiene monóxido de carbono.

debería agregarse la advertencia “Los cigarrillos y el tabaco son nocivos para la salud”. Por su parte, en abril de 1974, el senador pampeano Domingo Frois acercó una nueva propuesta que iba un paso más allá: no sólo definía alertas en los paquetes y en los anuncios publicitarios (“El cigarrillo acorta la vida y predispone a innumerables enfermedades, como el cáncer”) sino que establecía también algunas restricciones en la comunicación de los productos. El proyecto avanzó con la media sanción del Senado, donde se le introdujeron modificaciones (la leyenda se cambió por “El tabaco es peligroso para la salud y disminuye la expectativa de vida”, se exigía que los paquetes exhibieran las cantidades de nicotina y alquitrán de los productos y se establecía un Fondo de Salud Nacional financiado por las multas a los infractores). Sin embargo, no prosperó en la Cámara de Diputados, donde no se lo consideró y finalmente perdió vigencia al no ser tratado.

En 1976, por su parte, el Ministerio de Bienestar Social, a cargo del Vicealmirante Julio Bardi, preparó un proyecto de ley que restringiera el contenido de los avisos publicitarios no sólo de la industria tabacalera sino también de las bebidas alcohólicas. Se planteaba una nueva leyenda: “La autoridad sanitaria nacional advierte que el tabaco es peligroso para la salud”. Nuevamente, no prosperó, pero en 1979, la cartera, ahora a cargo del Contraalmirante Jorge Fraga, reactivó la iniciativa, que una vez más, no avanzó.

En los años siguientes, la proliferación de evidencias científicas acerca de los daños a la salud que produce el tabaco hicieron ineludible la búsqueda de soluciones regulatorias a la cuestión en todo el mundo. En nuestro país, por ejemplo, se aprobó el 24 de marzo de 1981 la resolución de la Secretaría de Transporte y Obras Públicas que establecía la prohibición de fumar en el transporte público de jurisdicción federal y la colocación de carteles que indicaran esta definición.

En 1983 un nuevo intento de imponer advertencias en los paquetes de cigarrillos volvió a fracasar. Si bien se aprobó la Resolución N°3115 del Ministerio de Salud Pública y Ambiente de la Nación que proponía la misma leyenda del proyecto de Julio Bardi, ésta nunca entró en vigencia. Sin embargo, un año más tarde, a través de la Resolución N° 422 de la Secretaría de Comercio sí se logró obstaculizar la comunicación de los productos a través de restricciones a la publicidad. Se prohibía la aparición de modelos menores de 21 años y los anuncios que asociaran al tabaco con cualquier tipo de actividad física. Estas obligaciones, sin embargo, ya eran aplicadas de hecho por la industria por sus propios códigos de autorregulación publicitaria.

A pesar de los intentos fallidos, estaba consolidándose el terreno para una definición que, a través de la Ley Nacional N° 23.344, se daría dos años más tarde. Hasta tanto, se trabajaron dos proyectos importantes que no lograron avanzar. El primero de ellos fue el presentado por el diputado formoseño Alberto Maglietti, quien buscaba regular la publicidad, colocar advertencias de salud en los empaques y la difusión de los contenidos de los productos. La iniciativa, que nunca fue votada por la cámara baja, restringía la publicidad sólo a los puntos de comercialización, prohibía la venta a menores de 16 años y proponía cuatro avisos de salud: “Advertencia: el tabaco causa cáncer de pulmón y enfisema y es la causa principal de las enfermedades cardíacas”, “Advertencia: fumar durante el embarazo aumenta el riesgo de aborto, de nacimientos prematuros y de recién nacidos con bajo peso al nacer”, “Jóvenes: el tabaco causa adicción. Si no comienza a fumar, no tendrá que dejarlo nunca” y “Fumador: no importa cuánto hace que fuma. Abandonar siempre es posible. Consulte a su médico”. Además prohibía fumar en lugares públicos y obligaba a las tabacaleras a difundir los ingredientes utilizados en la elaboración de sus productos. En 1985, el Ministro de Salud de la Nación, Aldo Neri, redactó un proyecto que recuperaba las mismas indicaciones que el trabajado por Alberto Maglietti pero que nunca fue presentado formalmente en el Congreso.

Otras iniciativas que se presentaron en estos años fueron las presentadas en 1984 por el diputado Jorge Yamaguchi para limitar el uso de imágenes en publicidades (sólo podrían usarse el nombre de la marca, el tipo de producto y el precio), prohibir el consumo en dependencias públicas y colocar en los paquetes la advertencia “El tabaco es peligroso para la salud y acorta la vida”, la trabajada el mismo año por el diputado Lazcoz para prohibir fumar en oficinas públicas, transporte y escuelas, la propuesta del diputado Tránsito Rigatuso que sumaba en los paquetes la advertencia “Sustancia peligrosa para la salud” además de prohibir la publicidad en radio y televisión antes de las 22 horas o el del senador Miguel Mathus Escorihuela que directamente prohibía cualquier publicidad de productos que promovieran el consumo de tabaco. Ninguno de ellos logró avanzar.

La Ley Nacional N° 23.344

Finalmente, el 29 de agosto de 1986 se logró aprobar en el Senado un proyecto presentado por el diputado bonaerense Lorenzo Pepe y se convirtió en la Ley N° 23.344. Si bien el texto original era

más estricto al proponer, por ejemplo, la prohibición de los avisos publicitarios en radio, televisión y cine, la obligación de incluir la lista de componentes químicos en los productos, y la imposición de la leyenda “El tabaco contiene sustancias cancerígenas” en los paquetes, se logró avanzar en una sanción definitiva.

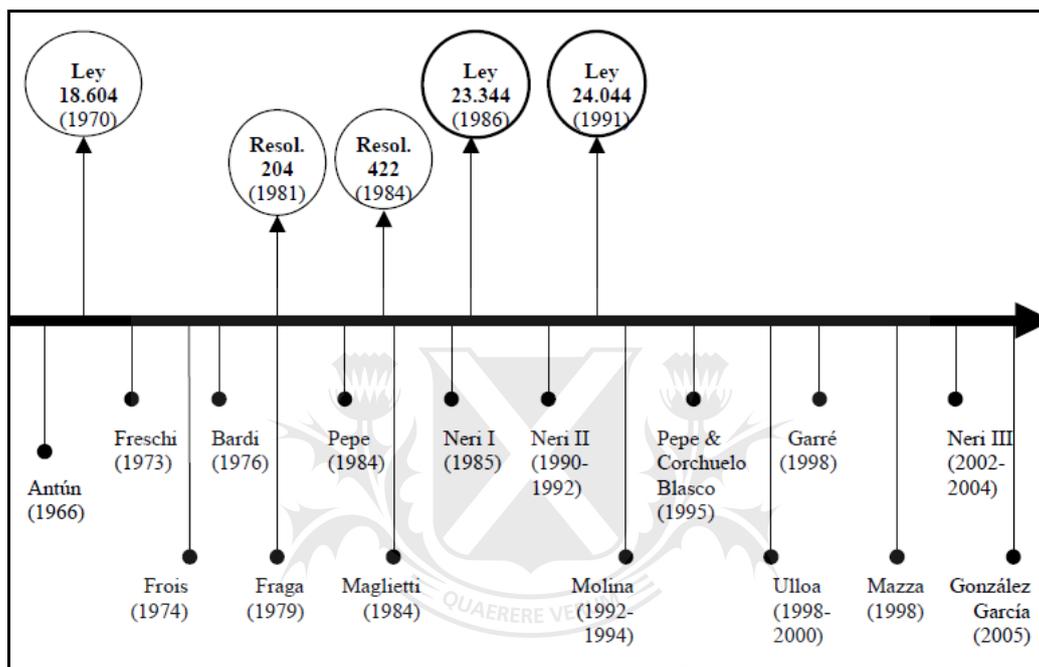


Figura 1.c.3. Línea cronológica de proyectos de ley (y leyes aprobadas) para el control del tabaco (1966-2005)¹⁰⁶

La legislación, que estuvo vigente en la Argentina por más de 25 años, hasta que fue derogada por la Ley N° 26.687, establecía lo siguiente:

- Inclusión obligatoria de la leyenda "El fumar es perjudicial para la salud" en los envases en que se comercializaban los productos elaborados con tabaco
- Prohibición de publicidad en radio o televisión entre las 8 y las 22 horas, en publicaciones dirigidas a menores de 18 años o en cines y teatros con asistencia de menores.
- Prohibición de presentación en las publicidades de modelos menores de edad, que simulen serlo, que tengan como público principalmente a menores o que utilicen vocabulario o expresiones utilizadas por este grupo.

106 Gráfico tomado de Sebricé, Ernesto; Barnoya, Joaquín; Pérez-Stable, Eliseo; Glantz, Stanton. Op. Cit.

- Prohibición de exhibición de situaciones en las que se fume en exceso.
- Prohibición de realizar acciones promocionales con distribución de muestras en escuelas, universidades, espectáculos o actividades en los que el público sea mayoritariamente menores de edad.
- Prohibición de presentar como beneficiosos o convenientes para la salud productos con contenido reducido de nicotina o alquitrán.

La búsqueda de la actualización y el veto presidencial

En los años sucesivos se presentaron nuevas iniciativas como los proyectos de los diputados Soria Arch y Maglietti que en 1987 buscaron prohibir fumar en establecimientos sanitarios y públicos, además de definir áreas para fumadores en otros lugares públicos; el del diputado Sanmartino, quien en 1988 propuso sumar la leyenda de la ley N° 23.344 a las publicidades; o el del senador Arturo Jiménez Montilla, similar al proyecto de Soria Arch y Maglietti.

En 1991 la ley N° 23.344 sufrió una pequeña modificación tras la aprobación (Ley N° 24.044) de un proyecto del diputado cordobés Lorenzo Cortese que establecía multas para los infractores de la normativa sancionada en 1986. Además disponía que la recaudación de esas penalidades se destinarán a campañas antitabaco y a instituciones que siguieran esa temática.

Un año antes, el devenido diputado nacional Aldo Neri había introducido un nuevo proyecto de ley que había elaborado con el soporte técnico de la Organización Mundial de la Salud. Esta propuesta endurecía la regulación vigente en varios aspectos: modificaba (pero especificaba) las advertencias que debían ser impresas rotativamente en los paquetes, obligaba a incluir en los envases los niveles de nicotina, alquitrán y monóxido de carbono, permitía la publicidad sólo en los puntos de venta, prohibía el patrocinio de actividades culturales y deportivas, definía espacios exclusivos para fumadores en los lugares públicos cerrados, e impedía la venta a menores de 16 años. El proyecto recibió sanción definitiva en el Senado el 30 de septiembre de 1992, a pesar de la oposición de representantes de las provincias tabacaleras, como el correntino José Romero Feris o el gobernador de Salta, Roberto Ulloa.

A partir de ese momento, estos, además de la industria, medios de comunicación, agencias de publicidad y cámaras de anunciantes iniciaron una fuerte campaña para lograr el veto presidencial

de la normativa aprobada. Carlos Menem finalmente lo hizo el 13 de octubre de 1992, dejando sin efecto lo definido por el Congreso de la Nación. El presidente argumentó que la ley hubiera causado un fuerte impacto en la producción de tabaco, justo en un momento en que “necesitamos producir y mantener las fuentes de empleo”.

Tras el veto se sucedieron proyectos que pudieran convertirse en alternativas superadoras a la malograda iniciativa. El 3 de noviembre de 1992 el senador santacruceño Pedro Molina presentó una iniciativa que contemplaba áreas para fumadores y no fumadores pero nunca se votó y perdió estado parlamentario dos años después. Sin embargo, al año siguiente fue reintroducido y obtuvo media sanción. En 1995 se había acercado también en la cámara de diputados el proyecto de Lorenzo Pepe y el chubutense José Corchuelo Blasco que exigía la publicación de los niveles de emisiones de los productos de tabaco. Ninguno de los dos avanzó en el recinto.

En 1998 y en 2000, Roberto Ulloa, quien ahora representaba a Salta como senador, volvió a ingresar el proyecto de Molina, pero fracasó en ambas oportunidades. Lo mismo ocurrió con una iniciativa similar del ministro de Salud y Acción Social Alberto Mazza, que se presentó en 1998 y cayó dos años después sin ser considerado. También la diputada porteña Nilda Garré acercó una alternativa el mismo año, esta vez más severa, ya que permitía la publicidad sólo en los puntos de venta, prohibía la venta a menores de 18 años, establecía espacios exclusivos para fumadores en los lugares públicos, obligaba a presentar la lista de componentes y aditivos de los cigarrillos y definía nuevas advertencias sanitarias para los paquetes (“Fumar causa cáncer de pulmón”, “Fumar causa adicción”, “Fumar causa cardiopatía”, “Fumar reduce años de vida”, “Fumar es perjudicial para los recién nacidos”). Como sucedió con los anteriores, esta vez tampoco se avanzó.

Lo mismo ocurrió con diversos proyectos presentados en la segunda mitad de la década del 90: el del senador Oudin en 1996 (advertencias de salud en publicidades), los del senador Maglietti en 1996 y 1997 y el senador Raijer en 1999 (prohibición de fumar en dependencias y transporte públicos) y el del senador Rivas (prohibición total de publicidad, patrocinio y promoción, prohibición de venta a menores de 18 años, y prohibición de fumar en espacios públicos).

Durante 2002 y 2003 se presentaron en la Cámara de Diputados 18 diferentes proyectos modificatorios de la ley N° 23.344 (Picazo, Polino, Monteagudo, Parentella, Osorio, Narducci,

Pepe, Chaya, Bortolozzi de Bogado, Correa, Vázquez y Stolbizer, Roy, Lofrano, Oviedo y Baladrón) que fueron consolidados por un dictamen de la Comisión de Salud Pública que incluía restricciones al consumo y a la publicidad en radio y televisión, nuevas advertencias de salud, publicación de los componentes de los cigarrillos. Si bien había sido girado a otras comisiones de la cámara, su tratamiento se pospuso y nunca fue tratado. Idéntica suerte corrió un nuevo proyecto de Aldo Neri, quien en diciembre de 2004 intentó avanzar nuevamente con una propuesta que permitía la publicidad sólo en los puntos de venta, insistía con advertencias rotativas similares a las del proyecto de Nilda Garré, obligaba a imprimir en los paquetes los contenidos de los cigarrillos y prohibía la venta a menores de 18 años.

El Acuerdo Marco de Control de Tabaco (FCTC)

El escenario, sin embargo, cambió rotundamente en 2003 cuando la Asamblea Mundial de la Salud adopta el citado FCTC, elaborado bajo el auspicio de la Organización Mundial de la Salud, que efectivamente entra en vigencia a partir de 2005. Más de 170 países del mundo lo firman y a partir de ese momento se activan regulaciones de control de tabaco en todo mundo siguiendo sus lineamientos y recomendaciones sobre los modelos de organización y herramientas que deben aplicar los Estados para atacar a la problemática.

Ningún convenio internacional consiguió tantos adherentes en la historia en tan poco tiempo. En la región, por ejemplo, Brasil, Chile y especialmente Uruguay, como veremos más adelante, desarrollaron legislaciones en esa dirección.

El 25 de septiembre de 2003 el entonces presidente Néstor Kirchner firmó el FCTC en la sede de Naciones Unidas en la ciudad de Nueva York. A partir de ese momento se presentaron diversos proyectos para que el Congreso de la Nación ratificara el acuerdo¹⁰⁷, pero hasta hoy sigue estancado sin lograr su aprobación.

107 Ejemplos:

Senado: Perceval (2003), Falcó (2003), López Arias (2004), Curletti (2005, 2007), Bortolozzi (2006, 2008, 2010), Negre de Alonso (2010), Rodríguez Saa (2008), Giri (2008), Basualdo (2009), Filmus (2009), González de Duhalde (2009, 2011), Mestre (2010), Lores (2010), Corradi de Beltrán (2010).

Diputados: Silvia Martínez (2003, 2005), Falbo (2003), Savron (2003), Conte Grand (2003), Bossa (2004), Macaluse (2003, 2005, 2007, 2009, 2011), Atanasof (2005, 2007), Begnis (2007), Scalesi (2008), Alarcón (2005), Rojkes de Alperovich (2006), Ibarra (2009, 2011), Morante (2009, 2011), Peralta (2010), Cusinato (2010), Vargas (2010), Michetti (2011), Bertol (2011).

El FCTC es un instrumento jurídico regido por el derecho internacional y obligatorio para los países que lo firman y ratifican. Busca proteger a las generaciones presentes y futuras contra las consecuencias sanitarias, sociales, ambientales y económicas del consumo del tabaco, proporcionar un marco nacional e internacional para la aplicación de medidas de control del tabaco, con el fin de reducir su consumo y la exposición al humo de tabaco ambiental y promover la participación de organizaciones no gubernamentales en el desarrollo de los programas nacionales de control del tabaco.

Del mismo modo, persigue la implementación de medidas para evitar el contrabando, la fabricación ilegal, la evasión impositiva y la falsificación de productos de tabaco. Finalmente, busca la movilización de asistencia financiera procedente de todas las fuentes disponibles, incluyendo organizaciones intergubernamentales, regionales e internacionales y otras fuentes públicas y privadas para las iniciativas de control del tabaco en los países en vías de desarrollo y con economías en transición.

Éste último componente es clave para comprender el comportamiento de muchos de los actores involucrados en la temática, ya que el financiamiento de programas muchas veces es la motivación principal para influir en los gobiernos para que se logre la ratificación del FCTC y así conseguir fondos para sus actividades.

Por otro lado, es importante comprender uno de los motivos generales por los cuales los analistas entienden que aún no se ha logrado la ratificación. El artículo 17 del acuerdo establece que “las partes, en cooperación entre sí y con las organizaciones intergubernamentales internacionales y regionales competentes, promoverán según proceda alternativas económicamente viables para los trabajadores, los cultivadores y eventualmente, los pequeños vendedores de tabaco”. Esta disposición es interpretada por productores del cultivo en todo el mundo como un llamado a reducir no sólo las áreas dedicadas a este cultivo sino también a discontinuar subsidios a la producción (como el FET) e impulsar su pronta disminución y reconversión.

Hasta el entonces Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Nación dio soporte a la posición al publicar en 2011 un reporte de más de cien páginas bajo el título “Impacto regional del

Convenio Marco para el Control de Tabaco (FCTC) - Cuantificación del impacto económico y social en las provincias productoras de tabaco”, a través del cual expone argumentos en esa dirección¹⁰⁸.

Esto ha generado por más de diez años oposiciones permanentes del sector productor dada la relevancia socioeconómica que, como vimos en el capítulo anterior, tiene el tabaco en las provincias del noroeste y noreste argentinos. Este reclamo tiene su correlato en las autoridades políticas y legisladores representantes de esas regiones que en su gran mayoría buscan retrasar su ratificación.

Por su parte, quienes buscan la ratificación contradicen esa interpretación. Aducen que el acuerdo “no establece ni recomienda de forma alguna que se revoquen los subsidios agrícolas”¹⁰⁹, aunque reconocen que el artículo 17 sí hace referencia a la búsqueda de alternativas económicamente viables para los trabajadores y los cultivadores.

El FCTC, a pesar de todo, sigue siendo una gran cuenta pendiente. Aunque no haya sido ratificado, es sin duda el factor primordial que permitió acelerar la discusión de las políticas de control de tabaco en la Argentina.

El Programa Nacional de Control de Tabaco

En esos años, a pesar de la falta de ratificación del FCTC y la anomia nacional en control del tabaco, el entonces Ministro de Salud y Ambiente de la Nación, Ginés González García, colocó a la lucha contra el tabaco entre una de sus prioridades, logrando la definición de una cantidad muy importante de Municipios Libres de Humo, entre otras acciones.¹¹⁰

Uno de los máximos logros de la gestión de González García fue la creación de una unidad funcional encargada del incentivo de generación de legislaciones antitabaco, el seguimiento de las campañas de control de tabaco y la difusión de conductas saludables. El organismo encargado de llevar adelante estas políticas activas en la Argentina es el Programa Nacional de Control del

108 Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca – Presidencia de la Nación. Impacto regional del Convenio Marco para el Control de Tabaco (FCTC). Cuantificación del impacto económico y social en las provincias productoras de tabaco. Buenos Aires. 2011.

109 “La ratificación argentina del primer tratado internacional de salud pública no implicará la abolición del Fondo Especial del Tabaco” Declaración conjunta de: Coalición para la Ratificación del CMCT, Sociedad Estadounidense de Cáncer, Campaña para Niños Libres de Tabaco, Alianza del Convenio Marco, Unión Internacional contra la Tuberculosis y las Enfermedades Pulmonares, Fundación InterAmericana del Corazón y Corporate Accountability International.

110 http://www.casarosada.gov.ar/index.php?option=com_content&task=view&id=3100

Tabaco, aún en funcionamiento y con activa participación en las discusiones sobre el tema, aunque con severas deudas a la hora de reportar resultados concretos.

El Programa, implementado con un enfoque integral desde fines de 2003 y aprobado por la Resolución N° 1124 de agosto de 2006, es una agencia estatal que, como indica en su sitio web, “ofrece un enfoque integral de la problemática del tabaco, abarcando los aspectos principales que determinan el alto consumo de tabaco en Argentina, en particular, la elevada accesibilidad a los productos de tabaco, la amplia presencia de imágenes positivas sobre el consumo, la alta exposición al humo de tabaco ambiental y la baja capacidad de los servicios de salud para la cesación tabáquica. El Programa comprende un conjunto de líneas de intervención que operan sobre estos cuatro determinantes principales y que están articuladas para lograr el control de la problemática del tabaco en sus tres áreas principales: prevención primaria, protección del fumador pasivo y cesación. Asimismo, el Programa tiene una función rectora que se origina, desarrolla y sustenta dentro del marco del Ministerio de Salud, y se fortalece a través de la creación de una red de equipos dependientes de los Ministerios de Salud de las Provincias, que desarrollan y llevan a cabo en sus jurisdicciones las diversas estrategias propuestas y acordadas a nivel general en el marco del Plan Federal de Salud”¹¹¹.

De esta manera, siguiendo una política de descentralización de las funciones nacionales, el Ministerio pudo crear a través de este organismo, una red de equipos dependientes de los Ministerios de Salud de las Provincias, que desarrollan y llevan a cabo en sus jurisdicciones estrategias propuestas y acordadas en general en el marco del Plan Federal de Salud. Así se conformaron equipos provinciales de control del tabaco en 22 jurisdicciones que trabajan articuladamente con el Programa Nacional.

El camino hacia la Ley Nacional N° 26.687

El énfasis puesto por Ginés González García en la lucha contra el tabaquismo lo llevó a anunciar, el 31 de mayo de 2005, justamente el día en que se celebra el Día Mundial Sin Tabaco, la presentación de un proyecto integral para controlar el tabaco en el país, que fue formalmente introducido el 8 de agosto. Esta acción suponía un giro en las políticas del gobierno nacional en la

materia: se impulsaba con fuerza la necesidad de una actualización de la normativa en todo el país.

En línea con las recomendaciones del FCTC, establecía la prohibición de fumar en espacios cerrados, publicitar (excepto en puntos de venta) y vender a menores de 18 años. Además imponía exigentes advertencias de salud que debían incluir imágenes y ocupar el 30% de una cara de los envases y un 70% de la contraria. Los paquetes, además, no podían ser de menos de 20 cigarrillos, los cuales debían tener niveles máximos de nicotina y alquitrán y no podían presentar descriptores que llevaran a pensar que eran menos dañinos para la salud, como “light”. Por último, establecía un precio mínimo que podían tener los cigarrillos, lo que sin duda afectaba el normal desarrollo competitivo de la industria.



Figura 1.c.4. El ex Presidente Néstor Kirchner presenta el proyecto de ley de control de tabaco junto al Ministro de Salud, Ginés González García

Si bien el proyecto no logró prosperar, dio la señal de largada de un proceso que no iba a detenerse hasta la sanción de la Ley Nacional N° 26.687, en junio de 2011. Como sostiene Tamayo Sáez, una vez que un gobierno conoce la existencia de un problema (lo define y rechaza la opción de no actuar sobre él), comienza el proceso de elaboración de la política pública para intentar proporcionar soluciones. A partir de ese momento se multiplicó la cantidad de proyectos que se presentó sobre esta cuestión sanitaria. Desde la presentación de esa iniciativa, hasta la definición regulatoria ingresaron 34 proyectos en la Cámara de Diputados y 18 en el Senado.

Expte.	Autor	Bloque	Tema
0424-PE-05	KIRCHNER, NESTOR CARLOS	FPV	REGIMEN DE CONSUMO, PRODUCCION Y COMERCIALIZACION DE LOS PRODUCTOS DE TABACO.
0761-S-06	FELLNER, LILIANA BEATRIZ	JUSTICIALISTA	LEY DE PREVENCION Y CONTROL DEL TABAQUISMO.
0609-S-07	ROSSI		PROYECTO DE LEY PROHIBIENDO CONSUMIR O FUMAR CIGARRILLOS U OTROS PRODUCTOS SIMILARES EN RECINTOS PUBLICOS, OFICINAS DE ATENCION AL PUBLICO Y DEMAS DEPENDENCIAS PERTENECIENTES A LOS PODERES EJECUTIVO, LEGISLATIVO Y JUDICIAL
0772-S-07	GIRI, HAIDE DELIA	JUSTICIALISTA	REGULACION DE LA COMERCIALIZACION DE LOS PRODUCTOS ELABORADOS CON TABACO Y CONTROL DE LOS EFECTOS QUE EN LA SALUD HUMANA PRODUCE SU CONSUME ACTIVO Y LA EXPOSICION DE LAS PERSONAS AL HUMO DE TABACO.
0782-S-07	BORTOLOZZI DE BOGADO, ADRIANA	JUSTICIALISTA	PROHIBICION DE TODA FORMA DIRECTA O INDIRECTA DE PUBLICIDAD, PROMOCION O PATROCINIO DE TABACO, CIGARRILLOS Y OTROS PRODUCTOS AFINES; DEROGACION DE LA LEY 23344, DECLARATIVA DEL FUMAR ES PERJUDICIAL PARA LA SALUD.
0901-S-07	MARTINEZ PASS DE CRESTO, LAURA	JUSTICIALISTA	PREVENCION Y LUCHA CONTRA EL TABAQUISMO Y REGULACION DE LA VENTA Y PUBLICIDAD DE LOS PRODUCTOS DEL TABACO.
0936-S-07	CURLETTI, MIRIAM	UCR	PROGRAMA NACIONAL DE PREVENCION Y LUCHA CONTRA EL TABAQUISMO.
2719-S-07	LEGUIZAMON, MARIA LAURA	JUSTICIALISTA	MODIFICACION DEL ARTICULO 1 DE LA LEY 23344 (NORMAS PARA LA PUBLICIDAD DE CIGARRILLOS, TABACOS Y CIGARROS) RESPECTO A QUE LOS ENVASES DE ESTOS PRODUCTOS LLEVARAN LA LEYENDA "EL FUMAR ES PERJUDICIAL PARA LA SALUD - EL TABACO ES ADICTIVO".
1926-S-08	RODRIGUEZ SAA, ADOLFO	JUSTICIALISTA	PROHIBICION DE ANUNCIOS PUBLICITARIOS DE PRODUCTOS ELABORADOS CON TABACO,
0321-S-09	BORTOLOZZI DE BOGADO, ADRIANA	FRENTE PARA LA VICTORIA	PROHIBICION DE TODA FORMA DIRECTA O INDIRECTA DE PUBLICIDAD, PROMOCION O PATROCINIO DE TABACO, CIGARRILLOS Y OTROS PRODUCTOS AFINES; DEROGACION DE LA LEY 23344, DECLARATIVA DEL FUMAR ES PERJUDICIAL PARA LA SALUD
0559-S-10	BASUALDO, ROBERTO	INTERBLOQUE FEDERAL	MODIFICACIÓN DEL ART. 1° DE LA LEY 23.344, RESPECTO DE IMPRESIÓN DE FOTOS IMPACTANTES DE LAS CONSECUENCIAS DEL TABAQUISMO EN LOS ENVASES DE CIGARRILLOS.
1461-S-10	ESCUDERO, SONIA	INTERBLOQUE FEDERAL	PREVENCIÓN DEL TABAQUISMO
1561-S-10	CANO, JOSÉ	UCR	PREVENCIÓN DEL TABAQUISMO
1823-S-10	LORES, HORACIO	MPN	PREVENCIÓN DEL TABAQUISMO
1950-S-10	FILMUS, DANIEL	FPV	PREVENCIÓN DEL TABAQUISMO
2459-S-10	NIKISCH, ROY	UCR	CONTROL DE LOS PRODUCTOS DE TABACO
2706-S-10	PETCOFF NAIDENOFF, LUIS	UCR	MODIFICANDO LA LEY 23.344 - ANTI-TABAQUISMO -, ACERCA DE INCLUIR IMAGENES Y LEYENDAS DISUASORIAS EN LOS PAQUETES EN QUE SE COMERCIALIZEN TABACOS, CIGARRILLOS Y DERIVADOS.
4384-S-10	NEGRE DE ALONSO, LILIANA	INTERBLOQUE FEDERAL	PROHIBIENDO EL CONSUMO DE PRODUCTOS ELABORADOS CON TABACO, EN CASINOS, CASAS O SALAS DE APUESTAS, BINGOS O CUALQUIER OTRO ESTABLECIMIENTO DE JUEGOS DE APUESTA O AZAR.

Figura 1.c.5. Proyectos presentados sobre tabaco en la Honorable Senado de la Nación (2005-2010)

Los proyectos presentados cubrían mayoritariamente cuestiones sanitarias, aunque también incluían iniciativas de actualización del sistema tributario o presentaban propuestas relacionadas con los precios de los cigarrillos. Así se mezclaban cuestiones que empantanaban la discusión por los diferentes intereses involucrados, como veremos en la sección 2.a.

La primera situación de este tipo se vivió durante el debate del proyecto del Poder Ejecutivo. El punto central de controversia, más allá de algunas cuestiones relacionadas con la publicidad y las advertencias que podían resultar excesivas para la industria, fue la propuesta de incluir un precio mínimo para los cigarrillos.

Esto generó una importante controversia entre las dos tabacaleras más importantes en el mercado, quienes tenían diferentes posturas según su posición de mercado. Para la entonces Nobleza Piccardo, la definición de un precio mínimo no sólo afectaba la posibilidad de competencia en un mercado dominado por su competencia sino que además exponía a todo el mercado al crecimiento del mercado ilegal¹¹². Además, al cancelar toda posibilidad de publicitar los

112 <https://www.pagina12.com.ar/diario/economia/2-51884-2005-06-03.html>

Expte.	Autor	Bloque	Tema
0199-D-05	ROY, IRMA	JUSTICIALISTA	DECLARAR DE INTERES NACIONAL EL REGIMEN DE LUCHA CONTRA EL TABAQUISMO.
1050-D-05	BORTOLOZZI DE BOGADO, ADRIANA	JUSTICIALISTA	PROHIBICION DE TODA FORMA, DIRECTA O INDIRECTA, DE PUBLICIDAD, PROMOCION O PATROCINIO DEL TABACO Y SUS DERIVADOS DESTINADOS A FUMAR. DEROGACION DE LA LEY 23344, DECLARATIVA DEL FUMAR ES PERJUDICIAL PARA LA SALUD
1419-D-05	CETTOUR, HUGO RAMON	JUSTICIALISTA	PUBLICIDAD DEL TABACO, LEY 23344: MODIFICACIONES SOBRE RESTRICCIONES.
2245-D-05	OVIEDO, ALEJANDRA	PERONISMO	PROHIBICION DEL USO DE TERMINOS ENGAÑOSOS EN PRODUCTOS Y/O PUBLICIDADES DEL TABACO
2246-D-05	OVIEDO, ALEJANDRA	PERONISMO	LIMITACIONES A LA PUBLICIDAD DE CIGARRILLOS Y OBLIGATORIEDAD DE INSCRIPCION EN ENVASES, MODIFICACIONES A LA LEY 23344
2295-D-05	ATANASOF, ALFREDO	JUSTICIALISTA	PROHIBICION DE FUMAR CUALQUIER TIPO DE TABACO EN LOS LUGARES DE TRABAJO DE LA ADMINISTRACION PUBLICA NACIONAL, CENTRALIZADA Y DESCENTRALIZADA.
2410-D-05	CHAYA, MARIA LELIA	JUSTICIALISTA	LEY 23344: MODIFICACION DEL ARTICULO 1, SOBRE EL ESPACIO QUE OCUPA LA LEYENDA "EL FUMAR ES PERJUDICIAL PARA LA SALUD" EN LOS ENVASES DE PRODUCTOS DESTINADOS AL FUMADOR.
3362-D-05	RICO, MARIA DEL CARMEN	MOVIMIENTO POPULAR	MODIFICACION A LA LEY 23344, DE PUBLICIDAD DE PRODUCTOS CON TABACO.
4491-D-05	MONTENEGRO, OLINDA	UCR	LEYENDA EN LOS ENVASES DE COMERCIALIZACION DE TABACO ADVIRTIENDO SU TOXICIDAD, LEY 23344: MODIFICACION SOBRE PROHIBICION DE PUBLICIDAD QUE CONTEMPLA LA ENTREGA DE PREMIOS, REGALOS, DESCUENTO O PROMOCION POR LA COMPRA DE CIGARRILLOS.
4536-D-05	RITONDO, CRISTIAN	JUSTICIALISTA	REGIMEN ANTITABACO.
0714-D-06	OSORIO, MARTA	FRENTE PARA LA VICTORIA	INCLUSION DE UNA LEYENDA EN LOS ENVASES DE COMERCIALIZACION DE TABACO ADVIRTIENDO SOBRE LOS PERJUICIOS A LA SALUD, LEY 23344: MODIFICACION DEL ARTICULO 1.
1698-D-06	GARIN DE TULA, LUCIA	FRENTE CIVICO Y SOCIAL	PREVENCION DEL TABAQUISMO; CREACION DEL PROGRAMA NACIONAL DE PREVENCION Y LUCHA CONTRA EL TABAQUISMO.
2214-D-06	URTUBEY, JUAN MANUEL	FRENTE PARA LA VICTORIA	TABACO, RESTRICCIONES A SU CONSUMO: PROHIBICION DE SU PUBLICIDAD Y PROMOCION, MODIFICACION DE LA LEY 24674 DE IMPUESTOS INTERNOS, DEROGACION DE LAS LEYES 23344 Y MODIFICATORIAS.
2218-D-06	MACALUSE, EDUARDO GABRIEL	ARI	CREACION DE LA COMISION NACIONAL DE CONTROL DE TABACO
2544-D-06	DE BERNARDI, EDUARDO	FRENTE PARA LA VICTORIA	LEYENDA EN LOS ENVASES DE TABACO Y CIGARRILLOS CONTRA EL TABAQUISMO, LEY 23344: MODIFICACION DEL ARTICULO 1. SOBRE SU CONTENIDO Y UBICACION.
0553-D-07	MARINO, ADRIANA DEL CARMEN	FRENTE PRODUCCION Y TRABAJO	INDUSTRIA DEL TABACO: OBLIGATORIEDAD DE INFORMES ANUALES SOBRE EL NIVEL DE NICOTINA EMPLEADO EN LA FABRICACION DE CIGARRILLOS.
3359-D-07	GARIN DE TULA, LUCIA	UCR	DECLARACION DE INTERES NACIONAL LA PREVENCION Y LUCHA CONTRA EL TABAQUISMO: REGULACION DE VENTA DE TABACO Y DE PRODUCTOS ELABORADOS CON TABACO; PUBLICIDAD, PROMOCION Y PATROCINIO DE PRODUCTOS ELABORADOS CON TABACO, EMPAQUETADO DE TABACO Y DE LOS PRODUCTOS ELABORADOS CON TABACO, PROTECCION AMBIENTAL DEL HUMO DE TABACO, SANCIONES, DEROGACION DE LA LEY 23344.
4901-D-07	RODRIGUEZ, MARCELA	ARI	LIMITACION Y CONTROL DE RIESGOS DEL TABACO: INGREDIENTES PARA SU PRODUCCION, IMPORTACION, CONTENIDOS MAXIMOS DE ALQUITRAN Y NICOTINA.
0507-D-08	MACALUSE, EDUARDO	ARI	CREACION DE LA COMISION NACIONAL DE CONTROL DE TABACO
1583-D-08	OSORIO, MARTA LUCIA	FRENTE PARA LA VICTORIA	LEYENDA EN ENVASES DE CIGARRILLOS, LEY 23344: SUSTITUCION DEL ARTICULO 1, TAMAÑO Y CONTENIDO DEL TEXTO.
2103-D-08	DAHER, ZULEMA BEATRIZ	FRENTE PARA LA VICTORIA	PRODUCTOS ELABORADOS CON TABACO, REDUCCION DEL CONSUMO.
4236-D-08	CANELA, SUSANA	FRENTE PARA LA VICTORIA	PRODUCTOS ELABORADOS CON TABACO, REGIMEN PARA REDUCIR SU CONSUMO.
4697-D-08	ALFARO, GERMAN	FRENTE PARA LA VICTORIA	PROHIBICION DE FUMAR EN ESPACIOS CERRADOS DE ACCESO PÚBLICO EN TODO EL TERRITORIO DE LA NACION.
5330-D-08	GARCIA, MARIA TERESA	FRENTE PARA LA VICTORIA	PROHIBICION DE FUMAR EN ESTABLECIMIENTOS DE ENTRETENIMIENTO DESTINADOS A MENORES DE 18 AÑOS, SANCIONES POR INCUMPLIMIENTO.
0039-PE-08	FERNANDEZ DE KIRCHNER, CRISTINA	FRENTE PARA LA VICTORIA	MEDIDAS PARA LA REDUCCION DEL CONSUMO DE PRODUCTOS ELABORADOS CON TABACO Y LA REDUCCION AL MINIMO DE LA EXPOSICION DE LAS PERSONAS A LOS EFECTOS NOCIVOS DEL HUMO DEL TABACO.
0005-D-09	BERTOL, PAULA MARIA	PROPUESTA	CONTROL DE TABACO: REGULACION SOBRE CONSUMO, COMERCIALIZACION Y PUBLICIDAD; CREACION DEL COMITE ASESOR INTERDISCIPLINARIO.
1434-D-09	ACUÑA, HUGO RODOLFO	MPN	PROHIBICION DE PUBLICIDAD, PROMOCION, DISTRIBUCION, VENTA, ENTREGA O REGALO DE PRODUCTOS Y SUBPRODUCTOS DEL TABACO A MENORES DE EDAD.
1994-D-09	RODRIGUEZ, MARCELA VIRGINIA	COALICION CIVICA	TABACO: REGIMEN DE LIMITACION Y CONTROL DE RIESGOS; CONTROL DE PRODUCTOS Y CIGARRILLOS COMERCIALIZADOS Y FABRICADOS EN LA ARGENTINA.
1499-D-10	MORANTE, ANTONIO	FPV	LEY DE PREVENCIÓN DEL TABAQUISMO
2450-D-10	DAHER, ZULEMA	PERONISMO FEDERAL	LEY DE PREVENCIÓN DEL TABAQUISMO
3210-D-10	OLIVA, CRISTIAN	FRENTE CÍVICO POR SANTIAGO	RESTRICCIONES A LA PUBLICIDAD DE PRODUCTOS DE TABACO; EXHIBICIÓN DE ADVERTENCIAS GRÁFICAS EN LOS ENVASES
3485-D-10	ZIEGLER, ALEX	FPV	LEY DE PREVENCIÓN DEL TABAQUISMO
6688-D-10	RIVAS, JORGE	NEPyS	PRODUCTOS ELABORADOS CON TABACO. RÉGIMEN PARA REDUCIR SU CONSUMO.
7869-D-10	MARTÍNEZ, SOLEDAD	PRO	PRODUCTOS ELABORADOS CON TABACO. REDUCCIÓN DE SU CONSUMO

Figura 1.c.6. Proyectos presentados sobre tabaco en la Honorable Cámara de Diputados de la Nación (2005-2010)

productos, podía congelar las condiciones del mercado¹¹³. Esta polémica se daba justo en un momento en que, debido a que por el contexto económico las marcas de bajo precio producidas por los pequeños fabricantes habían capturado una importante porción del mercado, las grandes tabacaleras se vieron obligadas a lanzar productos en ese segmento¹¹⁴ donde la filial de British American Tobacco había comenzado a ganar terreno.

Massalin Particulares aprovechó el espacio para mostrarse favorable a la propuesta del Ejecutivo¹¹⁵ lo que le permitió acercarse a la discusión y buscar el apoyo de otros actores del sector, como los productores, con el argumento de que esta era la solución para morigerar el impacto que los lineamientos del FCTC podrían causar a la actividad tabacalera primaria¹¹⁶. Nobleza Piccardo, por su parte, inició también conversaciones con estos mismos interlocutores, con legisladores y referentes gubernamentales¹¹⁷ para mostrar su visión del tema y explicar las implicancias y riesgos del proyecto. Llamó a la propuesta la “ley Massalin”¹¹⁸.

A pesar de que en todo momento estaba latente que el proyecto se tratara en el recinto¹¹⁹, Nobleza Piccardo logró sumar voluntades a su posición. Las pequeñas fabricantes alzaron también

113 “En virtud del proyecto oficial de ley que regula la actividad tabacalera presentado por el Poder Ejecutivo Nacional, Nobleza Piccardo comunica que la fijación de un precio mínimo para los cigarrillos por ley, atentaría seriamente contra el libre comercio y la libre competencia, ya que crea las condiciones para la conformación de un mercado de carácter monopólico. Asimismo, favorece el desarrollo de actividades ilegales como el contrabando y la falsificación de marcas”. Nobleza Piccardo. Comunicado de Prensa. 9 de agosto de 2005

114 <http://www.lanacion.com.ar/756168-crece-la-guerra-de-los-cigarrillos-baratos>

115 <http://www.lanacion.com.ar/700251-fjarian-un-precio-minimo-para-los-cigarrillos>

116 <http://misionesonline.net/2005/05/04/propondran-un-precio-minimo-para-cigarrillos/>

117 “Nos dirigimos a Usted a efectos de poner en su conocimiento nuestras opiniones e inquietudes acerca del proyecto de ley de referencia, debido a la profunda preocupación que el mismo genera, no tan sólo en nuestra empresa, sino también en toda la cadena de valor del sector tabacalero de nuestro país, el cual constituye un importante sostén de nuestras economías regionales del NOA y NEA, emplea de manera directa e indirecta a más de 200.000 trabajadores (lo que implica el sustento de cerca de 730.000 personas cuando se involucra sus grupos familiares), produce más de 150.000 toneladas de tabaco al año, y aporta al Tesoro Nacional una importante masa de recursos, que durante 2004 superó los \$ 3.500 Millones de pesos.

El referido proyecto de ley avanza en la regulación de una serie de aspectos que hacen a la elaboración y comercialización de nuestros productos que entendemos merecen un profundo análisis por parte de los señores/as legisladores/as.

En particular, respecto a aquellos capítulos del mencionado proyecto de ley destinados a regular la publicidad, promoción y patrocinio de nuestros productos, como así también la composición, empaquetado, venta, distribución y consumo de los mismos, creemos necesario que las medidas a adoptar no vulneren garantías constitucionales básicas, ni afecten derechos de propiedad industrial, ni priven a los consumidores adultos debidamente informados de elegir qué producto de tabaco desean fumar, evitando a su vez la imposición de restricciones en el acceso al mercado que puedan eventualmente derivar en la perpetuación de algunas pocas marcas mundialmente difundidas en desmedro de otras menos conocidas o nuevas.

Asimismo entendemos que la fijación de un precio de venta mínimo denominado de “protección salud” como el propuesto en el referido proyecto de ley debería estudiarse con suma profundidad, por cuanto generará mayores incentivos para el contrabando de los productos del tabaco, agravando una situación ya crítica, como así también, limitará la competencia, perjudicando particularmente a las pequeñas marcas y creando artificialmente las condiciones para un potencial monopolio.

Es por ello que, dada la enorme importancia que la definición de todos estos temas tendrá para el futuro de nuestro sector, quisiéramos aprovechar esta oportunidad para solicitarle una audiencia a fin de poder profundizar y clarificar nuestra legítima posición sobre este particular.

Entendemos que nos encontramos ante una excelente oportunidad para lograr consenso en torno a una legislación de alcance nacional que regule eficazmente la producción y comercialización de productos elaborados con tabaco.” Texto de carta enviada por Nobleza Piccardo a legisladores con fecha 25 de agosto de 2005.

118 <http://www.eblog.com.ar/524/la-letra-chica/>

119 <https://www.pagina12.com.ar/diario/sociedad/3-75499-2006-11-02.html>

la voz¹²⁰, al denunciar que una ley como la propuesta haría desaparecer a sus emprendimientos. Se intentó entonces generar una posición consensuada en el sector, pero no se llegó a un acuerdo.

Cuando comenzó finalmente su tratamiento, surgieron disensos en las interpretaciones¹²¹ (el articulado era amplio y las posiciones, muchas) lo que demoró su discusión en las comisiones¹²². A pesar de lograr dictamen en la comisiones de Salud y Prevención de las Adicciones de la Cámara de Diputados¹²³, el proyecto terminó perdiendo estado parlamentario en 2007¹²⁴.

Ginés González García dejó su puesto en el Ministerio de Salud a fines de ese mismo año. Si bien el avance de la cuestión era una prioridad para él¹²⁵, los proyectos al respecto continuaron apareciendo en la agenda. Con ellos continuaron las discusiones que dificultaban el avance.

Por un lado, las tabacaleras discutían el articulado de los proyectos cuando estos eran excesivos, iban más allá de los objetivos buscados por la regulación, avasallaban derechos constitucionales o afectaban la competencia en el sector, como se vio en el caso de la discusión de los precios mínimos. Las organizaciones antitabáquicas o referentes del ámbito de la salud, por su parte, bloqueaban las iniciativas que buscaban flexibilizar las definiciones de normativas severas (“lo óptimo como enemigo de lo bueno”¹²⁶) o que tuvieran algún tipo de injerencia de las compañías en su redacción¹²⁷. Finalmente, los productores o los legisladores de provincias tabacaleras hacían oír su voz cuando los proyectos podían afectar de algún modo sus actividades o los subsidios que recibían.

Por eso, el debate se complejizaba cuando estas presentaciones coincidían con el tratamiento de propuestas de ratificación del FCTC, lo que confundía todavía aún más el panorama. Ejemplo de estas situaciones es el llamado del senador Daniel Filmus, como presidente de la Comisión de Relaciones Exteriores, a reuniones tanto con productores como con representantes de instituciones que buscaban cerrar la adhesión parlamentaria al acuerdo internacional. En esos

120 “Este nuevo proyecto (...) avanza en contra del derecho e insiste en normas en que la justicia ya se ha expedido en dos instancias como inconstitucionales, promueve el monopolio y protege a sectores no permitiendo el ejercicio de los derechos que garantiza la Constitución Nacional y derecho tributario internacional, esto es, la igualdad, proporcionalidad, el libre comercio y la libre concurrencia.” Unión Tabacalera PYMES Argentina. Comunicado de Prensa. 2005.

121 <https://www.pagina12.com.ar/diario/sociedad/3-75499-2006-11-02.html>

122 https://www.clarin.com/sociedad/proyecto-oficial-ley-tabaquismo-lleva-ano-demora-congreso_0_HJyzmWN1RKx.html

123 <https://www.pagina12.com.ar/diario/sociedad/3-75935-2006-11-10.html>

124 https://www.clarin.com/ediciones-antiores/antitabaco-ahora-gines-quedo-ley-propia_0_S1XeWBZ1RYx.html

125 <http://www.lanacion.com.ar/713400-premiaron-a-gines-gonzalez-garcia-por-su-lucha-contra-el-tabaco>

126 “En el Ministerio de Salud, según pudo averiguar Clarín, ven con preocupación que se sancione una “versión descafeinada —con medidas como áreas de fumadores y no fumadores— y que se pierda esta verdadera oportunidad de controlar el tabaquismo” “El proyecto oficial de ley contra el tabaquismo ya lleva un año de demora en el Congreso”. Clarín. 8 de agosto de 2006.

encuentros quedaron claras las posiciones irreconciliables de ambas partes¹²⁸ y evidente que la única forma de avanzar con una legislación era optar por trabajar en una ley sanitaria que pusiera coto al tabaquismo pero que no lastimara los intereses del sector productor y dejar mientras tanto la discusión de la ratificación a un lado¹²⁹. En otras palabras, optar por un marco normativo nacional en lugar de la imposición de una regulación supralegal, como es un acuerdo internacional¹³⁰.

De esta manera, a pesar de la gran cantidad de proyectos que ingresaban en ambas cámaras del Congreso, la cuestión del tabaco no lograba prosperar. Ante la falta de definición de una regulación en el ámbito nacional, algunas provincias avanzaron entonces con legislaciones para regular tanto el consumo (prohibiciones o restricciones para fumar en espacios públicos cerrados) como la publicidad del tabaco (prohibiciones y restricciones), las dos únicas cuestiones sobre las cuales estas jurisdicciones tienen facultades para legislar.

El avance regulatorio en las provincias

La indefinición regulatoria a nivel nacional movilizó a diferentes jurisdicciones subnacionales a avanzar con normas que permitían ordenar la cuestión localmente y así brindar, en sus ámbitos de injerencia, una respuesta a las expectativas sociales en la materia. Si se comprende que las provincias cuentan con la competencia para regular sobre el modo en que éstas definirán sus políticas públicas de salud, es admisible que esas jurisdicciones pudieran sancionar leyes de control de tabaco.

Desde el nacimiento del FCTC, se sucedieron iniciativas en todas las provincias del país y en municipalidades dentro de ellas. Al momento de sancionar la Ley nacional N° 26.687 nueve

127 <https://www.pagina12.com.ar/diario/sociedad/3-110729-2008-09-01.html>

128 "...para nosotros, como representantes de las distintas provincias de la Argentina en el Senado de la Nación, es de extrema importancia escuchar a todos los sectores, antes de tomar decisiones en el plenario del Congreso. (...) No estamos discutiendo una ley respecto del tabaco sino específicamente la ratificación del convenio marco de la Organización Mundial de la Salud." Senador Daniel Filmus. Versión Taquigráfica de la reunión de las comisiones de Relaciones Exteriores y Culto y de Salud y Deporte de la Cámara de Senadores de la Nación. Salón Eva Perón, Honorable Senado de la Nación, 22 de abril de 2010.

129 <https://informatosalta.com.ar/noticia/71800/en-defensa-del-tabaco>

130 "Esta misma Cámara es la que votó el año pasado –fue sustantivo- el Fondo Nacional del Tabaco. Se trataba de un reclamo de 18 años. Creo que la Cámara por unanimidad votó una herramienta que es fundamental para la producción del tabaco. (...) Decimos, en primer lugar, que no se puede afectar – por lo menos en mi opinión- de ninguna manera la producción, pero tenemos que buscar los mecanismos para resguardar la salud. (...) La realidad es que estamos en el año 2010, no se ratificó el convenio y no hay ninguna ley de salud. (...) ¿Hay algún mecanismo para proteger la producción y la salud? So lo hay, este es el espacio para poder discutirlo y para poder

provincias y 26 municipios en el país habían avanzado en la materia¹³¹. Esto generó un mosaico normativo que impedía tener un marco regulatorio unificado que permitiera, por un lado, a las compañías tabacaleras desarrollar su actividad de un modo relativamente homogéneo en todo el país y, por otro, a los ciudadanos del país tener igual protección ante el tabaquismo en las diferentes regiones de la Argentina.

Vamos a detenernos sólo en algunos casos paradigmáticos como lo fueron las ciudades de Buenos Aires y Rosario y las provincias de Buenos Aires, Córdoba y Santa Fe.

El 29 de septiembre de 2005 la Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires sancionó una de las primeras normativas del país que prohibían fumar en espacios cerrados. La Ley N° 1799 establecía, a partir de un proyecto de la entonces legisladora Paula Bertol, la posibilidad de contar con espacios exclusivos para fumadores. Estas zonas, que sólo podían instalarse en locales mayores a los cien metros cuadrados y no ocupar más del 30% de la superficie total, debían “estar debidamente señalizadas, apartadas físicamente del resto de las dependencias, no ser zonas de paso obligado para la población no fumadora y disponer de sistemas de ventilación independientes u otros dispositivos o mecanismos que permitieran garantizar la purificación de aire, la eliminación de humos, minimizar su impacto sobre los empleados de los mismos y evitar el traslado de partículas hacia las zonas donde se haya prohibido fumar”¹³². Además, prohibía la venta de cigarrillos a menores de 18 años y la publicidad de productos de tabaco en la vía pública, además de impulsar la generación de campañas de concientización contra el tabaquismo.

Su sanción, de avanzada para ese momento por comenzar a legislar sobre la materia, generó grandes polémicas en la ciudad. No sólo por la definición de cambios de hábitos para los fumadores que levantó críticas desde el sector gastronómico sino también por avanzar por primera vez contra el derecho de las compañías tabacaleras de publicitar sus productos. Por otro lado, también era considerada como laxa por algunos detractores ya que cedía la posibilidad de generar espacios para fumar en lugar de instar a la prohibición absoluta, como ya ocurría en la provincia de Córdoba, que había sancionado en esa dirección en 2003¹³³.

ubicarlo.” Senador Daniel Filmus. Versión Taquigráfica de la reunión de las comisiones de Relaciones Exteriores y Culto y de Salud y Deporte de la Cámara de Senadores de la Nación. Salón Eva Perón, Honorable Senado de la Nación, 22 de abril de 2010.

131 Alocución del Senador Daniel Filmus en la sesión de la Honorable Cámara de Senadores del 25 de agosto de 2010. Versión taquigráfica.

132 <http://www.msal.gob.ar/tabaco/images/stories/institucional/pdf/legislacion/caba-ley-1799.pdf>

133 <http://www.msal.gob.ar/tabaco/images/stories/institucional/pdf/legislacion/cordoba-ley.pdf>

Esa disposición, sin embargo, llegó en 2010 cuando se aprobó la Ley N° 3.718¹³⁴, que modificaba a su antecesora N° 1799 y convertía a Buenos Aires en una ciudad libre de humo, al prohibir el consumo de tabaco en todos los espacios cerrados con acceso público, tanto del ámbito público como privado, en línea con las tendencias internacionales. Por otro lado, definía que el único espacio en el que podían hacerse publicidades de cigarrillos era el interior de los puntos de venta.

La Provincia de Buenos Aires siguió un camino similar. El 22 de octubre de 2008 fue sancionada la Ley N° 13.894 que regulaba los espacios relativos al consumo, la comercialización y la publicidad de cigarrillos en el ámbito provincial. Como en la ciudad, establecía una prohibición total de la comunicación de marcas de cigarrillos con excepción del interior de los puntos de venta y vedaba completamente el fumar en espacios cerrados, dejando la posibilidad de instalar zonas para fumadores. Además, llamativamente, permitía fumar en “salas de entretenimiento cuya actividad fuere autorizada por el Estado Provincial en la que no se permita la entrada de menores de dieciocho (18) años, cuya superficie total sea superior a los cuatrocientos (400) metros cuadrados”.

Como ocurrió en la Capital Federal, el 16 de agosto de 2012 la Legislatura Provincial aprobó la Ley N° 14.381¹³⁵, que modificaba la regulación anterior, y anulaba las excepciones a la prohibición total de fumar que establecía la Ley N° 13.894¹³⁶.

Por su parte, la ciudad de Rosario había avanzado un paso más adelante. A través de la Ordenanza N° 8021¹³⁷, sancionada el 26 de julio de 2006, prohibía totalmente la publicidad de productos de tabaco en todo el ámbito de la ciudad, lo que generaba un apagón completo para que las compañías pudieran presentar sus marcas o diferenciar sus productos de los del mercado ilegal.

Este rigor en la regulación no sólo se vio en la ciudad de Rosario sino que se extendió a toda la Provincia de Santa Fe. Nos detendremos en el análisis específico de la normativa en esa provincia como ejemplo de la polémica que las definiciones locales podían generar mientras no se avanzaba en la regulación nacional.

134 <http://test.e-legis-ar.msal.gov.ar/leisref/public/showAct.php?id=17282>

135 <http://www.ms.gba.gov.ar/sitios/saludsinhumo/legislacion/>

136 <http://www.ms.gba.gov.ar/sitios/saludsinhumo/files/2014/02/Ley-13894-modif-14381.pdf>

137 http://www.aliarargentina.org/images/stories/Legislacion/02-05ordenanza-8021_ciudad_de_rosario.pdf

Provincia	Prohibición de publicidad		Prohibición de fumar en espacios cerrados	Normativa vigente
	Vía Pública	Total		
(* = adhesión a Ley N° 26.687)				
CABA	x		x	Ley 1799 (modif. Por Ley. 2837 y 3718), Dec. 153/12, y Resol. N° 15/MSGC/13
Buenos Aires	x		x	Ley 13894 (modif. Por ley 14381), Dec. 1626
Catamarca			x	Ley 5223, Dec. 777
Chaco*	x		x	Ley 7055, Ley 3515
Chubut*	x		x	Ley 11382, Ley 3775
Córdoba*	x		x	Ley 9113 y Dec. Reglamentario
Corrientes				Ley 5793, ley 5537
Entre Ríos			x	Ley 9862
Formosa*	x		x	Ley 1574, ley 1187
La Pampa	x	x	x	Ley 2563 con modificación de 11/12/12
La Rioja*	x		x	Ley 8870, ley 9066
Mendoza*	x		x	Ley 8382
Neuquén	x	x	x	Ley 2737, Ley 2738, ley 2572
Río Negro	x		x	Ley 4714
Salta			x	Ley 7631
San Juan*	x		x	Ley 7595 y 8406
San Luis	x	x	x	Ley 723, Dec. 206/11, Dec. 1124/11
Santa Cruz	x		x	Ley 2964, Dec. 888, Ley 3329
Santa Fe	x	x	x	Ley 12432, Dec. 2759/2005
Santiago del Estero			x	Ley 6962, Dec. 1555/2009
Tierra del Fuego				Ley 175
Tucumán			x	Ley 6817 con modificaciones Ley 7575
Jujuy				
Misiones				

Figura 1.c.7. Status Regulación Provincial (enero de 2018)

La Ley N° 12.432 de la Provincia de Santa Fe¹³⁸, sancionada el 30 de junio de 2005, estableció, entre otras cuestiones, las prohibiciones de venta de productos de tabaco a menores de 18 años, de realizar todo tipo de publicidad directa o indirecta y acciones promocionales, cualquiera sea su medio de difusión, de los productos derivados del tabaco, de auspiciar eventos deportivos y culturales por parte de empresas o marcas relacionadas con la industria del tabaco, y de fumar en áreas cerradas interiores de cualquier lugar de trabajo, público o privado.

Esta normativa representó un ejemplo mundial de regulación severa en la lucha contra los efectos del consumo de cigarrillos y una de las primeras respuestas legislativas que se produjeron en las provincias argentinas ante el quietismo del Congreso de la Nación en la materia.

Esta norma, la primera de su tipo en el país, puso en alerta a la industria. La entonces Nobleza Piccardo, por ejemplo, presentó una demanda contra la provincia a través de la cual reclamaba un resarcimiento millonario debido a los perjuicios que Santa Fe le había causado con la sanción de la

138 http://www.derf.com.ar/despachos.asp?cod_des=76563&ID_Seccion=38

normativa¹³⁹ y solicitaba a la Corte Suprema de Justicia de la Nación la declaración de inconstitucionalidad de la citada ley. Según la compañía, la provincia “excede las atribuciones provinciales al legislar sobre cuestiones de competencia exclusiva del Congreso de la Nación” y, por la materia que regula, como la prohibición total de la publicidad de productos de venta legal, representaba “un avasallamiento a la libertad de expresión, al derecho de ejercer el comercio de forma legítima y al derecho de propiedad”¹⁴⁰. Buscaba así “defender su derecho a ejercer la industria y el comercio lícito, cercenado en forma irrazonable por las limitaciones absolutas que impone la citada ley provincial”.

El punto central de la demanda radicaba en la prohibición de todo tipo de publicidad de tabaco, yendo más allá de los espacios de vía pública, medios locales o comercio interno de la jurisdicción, lo que, según la compañía, excedía las potestades legislativas provinciales al regular sobre cuestiones que le corresponden al Congreso Nacional, lo que representaba una “interferencia indebida en la libre competencia, en perjuicio del público –que sufriría la desinformación- y de las empresas que necesitarían competir para mejorar su posición en el mercado”. British American Tobacco sostenía que “la publicidad de un producto lícito, como parte integrante del comercio interjurisdiccional, es una materia de competencia legislativa federal, estando vedado a las Provincias interferir en ella”. Según la compañía, “para proteger un presunto derecho a la salud de un sector de la sociedad, se prohíbe todo tipo de actividades de personas que ejercen una industria lícita, imponiéndoles deberes asfixiantes y discriminatorios” y agrega “no es que se limite o restrinja el derecho sobre la base del ejercicio de un poder de policía de ‘salubridad pública’, sino que se lo suprime, se impide su ejercicio en forma absoluta”.

La Provincia de Santa Fe, por su parte, respondió que tiene todo el derecho de legislar en la materia con el objetivo de proteger la salud de los habitantes de la jurisdicción. Según la contestación de la demanda, la regulación federal es un piso mínimo, por encima del cual el Estado provincial puede regular con mayor intensidad. De esta manera, la provincia puede profundizar las restricciones previstas en la esfera nacional para proteger derechos

139 Ejemplos: <http://www.infobae.com/notas/nota.php?Idx=421220&IdxSeccion=0>; <http://m.lanacion.com.ar/1081591-que-pasa>; <http://www.rosario3.com/noticias/noticias.aspx?idNot=42285>; <http://www.ellitoral.com/index.php/diarios/2008/12/16/politica/POLI-02.html>; http://www.datasantafeonline.com/noticia.php?noticia_id=12042; http://www.agronoa.com.ar/noticias_desc.php?id=616&catid=21; http://www.lacapital.com.ar/ed_impresa/2008/12/edicion_58/contenidos/noticia_5260.html; entre otros.

140 Nobleza Piccardo. Nobleza Piccardo informa sobre el reclamo judicial. Buenos Aires, 18 de diciembre de 2008.

fundamentales, como la salud, siempre que estos avances no fueran contrarios a la Constitución y a los pactos internacionales. Según la compañía demandante, ese era justamente el centro de la discusión. Más adelante en la argumentación, la Provincia justificaba la “limitación al ejercicio del derecho” de la compañía –restricción que interpreta que era “sin excesos”- en que los derechos comerciales de ésta están sujetos a debilitamiento por la propia naturaleza de la actividad que desarrolla porque necesariamente deben ceder ante la prevalencia de otros superiores”.

En una primera instancia, a través de la Sentencia nº N. 188 XLII¹⁴¹, la Corte rechazó la medida cautelar de no innovar. Eso habilitó a diversas provincias (y también municipios) a otorgar a sus jurisdicciones diferentes normativas de control del consumo y comercialización de productos de tabaco, aunque ninguna llegó a ser tan severa como es la ley vigente en Santa Fe.

Finalmente, en octubre de 2015, el Alto Tribunal se expidió acerca de la cuestión de fondo, rechazando la demanda de la compañía tabacalera contra la Provincia de Santa Fe (CSJ 188/2006 (42-N)/CS1 “Nobleza Piccardo S.A.I.C. y F. c/ Santa Fe, Provincia de si acción declarativa de inconstitucionalidad”)¹⁴². Según el fallo de la Corte, “la materia en cuestión puede ser legislada por la Nación y las provincias en forma conjunta y simultánea” por lo que la publicidad y comunicación de productos de tabaco es una facultad que las provincias comparten por la Nación y debe ser respetado salvo que exista una “incompatibilidad constitucional insalvable”. Además, consideró que el modo en que regula la provincia no es desproporcionado ya que persigue un fin de bien público, como es garantizar la salud pública.

Como veremos en el próximo apartado, este tipo de acciones judiciales de la industria tabacalera también se desarrollaron en otros países de la región, que buscaron tener respuestas firmes y decididas para combatir al tabaquismo en sus geografías mientras en la Argentina la definición continuaba pendiente.

El escenario regulatorio en la región

Uruguay, la contradicción de las severas políticas de control

141 <http://ar.vlex.com/vid/40363032#ixzz0zLTFLVG8>

142 <http://www.cij.gov.ar/nota-18663-La-Corte-Suprema-refuerza-la-limitaci-n-de-la-publicidad-del-cigarrillo-para-protoger-la-salud.html>

Philip Morris perdió contra Uruguay. Goliat cayó ante David. Así se presentó el fallo que el 8 de julio de 2016 definió que Philip Morris International había perdido el juicio contra la República Oriental del Uruguay que había iniciado más de seis años atrás ante el CIADI (Centro Internacional de Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones), dependiente del Banco Mundial.

La multinacional con sede en Lausanne (Suiza) había llevado su reclamo ante ese organismo alegando que la regulación de control de tabaco del Uruguay violaba un tratado de promoción y protección de inversiones que firmó con Suiza en 1998.

Según la compañía, las regulaciones que Uruguay había implementado desde 2005 lesionaban sus intereses al expropiar su propiedad intelectual sin compensaciones y al no proteger al mercado ante el crecimiento de la competencia desleal, por lo que se estarían provocando pérdidas sustanciales y reclamaba una reparación al estado oriental de 25 millones de dólares.

Específicamente Philip Morris hacía referencia a las medidas tomadas por el Presidente Tabaré Vázquez, quien había implementado la obligación de imprimir una advertencia de salud de 80% de la superficie de los paquetes y había prohibido vender más de una variedad de cada marca de cigarrillos.

Esto había generado que la tabacalera tuviera que retirar del mercado siete de las doce marcas que tenía a la venta en ese país. Además, alegaba que las advertencias no permitían ejercer el derecho de presentar marcas registradas.

El juicio, que significaba la primera vez que una empresa tabacalera demandaba a un Estado ante un foro internacional, fue seguido con atención por el sector tabacalero y la comunidad de control de tabaco, ya que la decisión podía influir posibles medidas similares en otros países del mundo que quisieran implementar regulaciones antitabaco.

El fallo determinó que los demandantes debían "abonar a la demandada la suma de US\$7 millones a cuenta de sus propios costos, y serán responsables de la totalidad de los honorarios y gastos del Tribunal y los honorarios y gastos administrativos del CIADI" (otros US\$1,5 millones adicionales).

De esta manera, el organismo internacional dictaminaba que las medidas sanitarias que había implementado Uruguay en los últimos años eran legítimas y adoptadas en función del poder

soberano de ese país, que había recibido durante el litigio el apoyo de la Organización Mundial de la Salud y otros organismos privados, como la fundación del ex alcalde de Nueva York Michael Bloomberg.

Es que Uruguay se había convertido en uno de los ejemplos mundiales por su abordaje del tema del control de tabaco. Fue uno de los primeros países firmantes del FCTC (junio de 2003) y uno de los pioneros en la ratificación (septiembre de 2004). La clave para comprender esta embestida contra la problemática es la figura del Presidente de la República, Tabaré Vázquez, médico oncólogo que personalmente tomó al tema como uno de los centros de sus políticas públicas de salud en su primer mandato como presidente de un país en el que fuma casi un tercio de la población y las cifras oficiales arrojan la cifra de 5.000 personas que mueren cada año por afecciones vinculadas al tabaquismo.

A pesar del histórico poder económico de la compañía Montepaz, líder indiscutida de la industria tabacalera uruguaya¹⁴³, el mandatario pudo imponer primero un decreto presidencial y alentar después una ley nacional que brindaba amplias facultades al Gobierno para controlar la producción, la comercialización y el consumo de cigarrillos en Uruguay.

Según Tabaré Vázquez¹⁴⁴, el principal objetivo de las políticas era ayudar a la mayoría de los fumadores a superar su adicción al tabaco y recuperar su libertad. Sin embargo, también se preguntaba por qué ante un problema de la magnitud del tabaquismo en la sociedad los gobernantes no prohíben la venta de cigarrillos. Según su punto de vista, la "opción radical" (la "ley seca de tabaco") no parece ser una solución a este problema ya que este tipo de regulaciones

143 Las otras grandes empresas participantes son Philip Morris International y British American Tobacco. Ambas compañías dejaron de producir en el país después de la avanzada regulatoria en el país. Abal Hermanos, subsidiaria de PMI, expuso en un comunicado de prensa del 4 de octubre de 2010 que "la amplia disponibilidad y presencia de productos ilegales en el mercado, combinado con una reducción de la demanda y con medidas regulatorias y fiscales que limitan la capacidad de comercializar de manera rentable nuestros productos, han provocado que el funcionamiento de la planta ya no sea viable". BAT, por su parte, a través una solicitud publicada el 21 de abril de 2010, expresó lo siguiente: "Regulaciones desproporcionadas obligan a British American Tobacco Uruguay a reducir drásticamente sus operaciones del Uruguay. Advertencias desproporcionadas en las cajillas. Sucesivas alzas de impuestos. Prohibición de venta de más de una versión por marca, con la consecuente limitación al derecho del consumidor de elegir entre opciones de productos. Incumplimiento del Gobierno en el combate frontal al contrabando, como ordena la Ley 18.256. Un conjunto de regulaciones desmedidas hacia la industria que han acarreado la gran problemática del contrabando en el Uruguay. Este contexto regulatorio, que facilita el desarrollo de marcas de baja calidad que no pagan impuestos y no respetan las regulaciones, hace inviable la proyección de un negocio sustentable para una empresa que desea operar legal y responsablemente la categoría. En consecuencia, British American Tobacco ha decidido reducir drásticamente sus operaciones del país. La única excepción será el Departamento de Maldonado, que posee un alto tránsito de consumidores internacionales".

144 "Uruguay y el Control del tabaco", Conferencia dictada el 24 de abril de 2009 por el Dr. Tabaré Vázquez, con motivo de la entrega del título de Doctor Honoris Causa por la Universidad de Costa Rica por su lucha activa en la promoción de ambientes libres de humo de tabaco.

no han resuelto el problema en otros casos. Además, "prohibirle, de un día para otro, el consumo de tabaco a 1.100 millones de dependientes a nivel mundial puede crear un caos". Según su parecer "el control de la epidemia de tabaquismo no ocurrirá por accidente, sino que requiere un esfuerzo deliberado y continuado a nivel mundial". Para el presidente, el FCTC es un ejemplo de trabajo en esa dirección y su texto "está basado en la mejor evidencia disponible".

La lucha contra el tabaco en Uruguay tuvo como antecedente un Decreto Ley del Ministerio de Salud Pública, que prohibió fumar en las oficinas públicas y determinó áreas para fumar en bares y restaurantes, pero cuyo cumplimiento fue casi nulo. Sin embargo, a partir del inicio del proceso que dio forma al FCTC comenzó a forjarse la idea de transformar a Uruguay en un país libre de humo de tabaco. Así, el 9 de septiembre de 2004, el Parlamento Nacional ratificó el Convenio Marco con el apoyo de todos los partidos políticos.

Cuando Tabaré Vázquez asumió como presidente de Uruguay se estableció el tema como una prioridad nacional, por lo que en el primer Día Mundial sin Tabaco de su presidencia, el 31 de mayo de 2005, lanzó el Programa de Control del Tabaco a cargo de las políticas de control y presentó una serie de decretos que elevaban el impuesto a los cigarrillos, prohibían la publicidad vinculada al deporte, establecía regulaciones estrictas para las áreas donde era permitido fumar en bares y restaurantes y se colocaban advertencias que cubrían el 50% del total de la superficie de las cajas de cigarrillos. Un año después se incluyeron imágenes y varios mensajes diferentes en cada cara: una sobre tabaquismo activo y otra sobre exposición al humo, que eran reforzadas por campañas públicas y renovadas anualmente. En 2007, se le aplicó Impuesto de Valor Agregado a los cigarrillos (paradójicamente, eran uno de los pocos productos que carecían de dicho impuesto). Esto determinó que el precio de los cigarrillos, aumentara significativamente sobre el incremento del costo de vida.

El 1º de marzo de 2006, Uruguay se convirtió en el primer país en América en ser declarado Libre de Humo de Tabaco y desde entonces ha sido modelo de implementación de políticas de control del tabaco. La Ley Nacional N° 18256 de control de tabaquismo fue publicada el 10 de marzo de 2008 y entró en vigencia el 31 de mayo. La normativa reforzó e institucionalizó las medidas establecidas por decreto presidencial, al recibir el respaldo del Parlamento. Extendió la prohibición de fumar a las dependencias públicas, los lugares de trabajo, los patios abiertos de los locales comerciales y sólo autorizó el consumo de cigarrillos en estructuras externas de bares y

restaurantes. Además obligó a quitar toda publicidad de tabaco en la vía pública lo que llevó a los propios kioskeros a sacar las marcas de cigarrillos de sus marquesinas y motivó diversas quejas de los comerciantes que vieron así desvanecerse a uno de sus principales ingresos. Sin embargo, los kioskeros podían dejarla en el interior de sus locales, siempre y cuando los carteles que advertían sobre el riesgo de fumar tuvieran iguales dimensiones que los de las promociones.

En la misma línea se prohibía la publicidad de productos de tabaco en todos los medios nacionales, Internet, marketing directo y se obligaba a tapar las comunicaciones de marcas que aparecían en revistas extranjeras, como las argentinas, con gran cantidad de lectores del otro lado del río. El cumplimiento de esta reglamentación quedaba a cargo del Ministerio de Salud Pública, organismo que llevó su control hasta los alimentos, ya que prohibió la comercialización de cigarrillos de chocolate al indicar que incitaban a los menores de edad a iniciarse en el hábito. Asimismo obligaba a las compañías tabacaleras a publicar avisos de advertencia de salud en la mitad de ambos lados de los paquetes de cigarrillos y en el total de uno de los laterales, que debían ser cubiertos con mensajes e imágenes diseñados por el Ministerio. Además, se debía publicar en uno de los costados de los paquetes la lista de las sustancias presentes en los cigarrillos de un modo que impactaba al consumidor. Se leía, por ejemplo, "El humo de cada cigarrillo que tú fumas contiene, entre otros productos tóxicos: Alquitrán, producto que te provoca cáncer. Nicotina, producto que te hace adicto. Monóxido de carbono, gas tóxico igual al que emana de los tubos de escape. Arsénico, químico utilizado como veneno para ratas".

El 18 de agosto de 2008 la administración de Tabaré Vázquez fue aún más allá y llevó al Ministerio de Salud uruguayo a publicar la Ordenanza Ministerial N° 514/08, la cual entró en vigencia el 18 de febrero de 2009 y que sumó nuevas disposiciones que contemplaban que "cada marca comercial de productos de tabaco deberá tener una única presentación de manera que queda prohibido el empleo de términos, elementos descriptivos, marcas de fábrica o de comercio, signos figurativos o de otra clase, tales como colores, combinación de números o letras, que tengan el efecto directo e indirecto de crear la falsa impresión de que un determinado producto de tabaco es menos nocivo que otro, variando solamente los pictogramas y la leyenda".

Ante la restricción, las compañías reemplazaron las versiones que circulaban en el mercado y las reemplazaron por viejas marcas registradas. Así, por ejemplo, en el portafolio de Montepaz desaparecieron presentaciones como *Nevada Light*, *Coronado Ultra* o *Coronado Light*, pero se

hicieron presentes otras como *California*, *Madison* u *Ocean* para reemplazarlas y eludir de este modo la normativa. Frente a esta movida, el director del Programa Nacional de Tabaco del Ministerio de Salud Pública, Winston (paradójicamente nombre de una marca de cigarrillos vendida en Uruguay) Abascal, afirmó que esta decisión contraviene la normativa, ya que conservan elementos en su imagen que llevan a inducir que se trata de productos relacionados con otras marcas y que parecerían menos nocivos¹⁴⁵.

Además, desde el 15 de junio de 2009, el gobierno de Uruguay a través de un decreto incrementó el porcentaje de las advertencias sanitarias en los envases de productos de tabaco elevándolas de un 50% al 80%. El decreto establecía que las advertencias debían ocupar ahora el 80% inferior de ambas caras principales de todos los paquetes de cigarrillos y en todo empaquetado y etiquetado de similar característica. En agosto de 2011, el Ministerio de Salud redujo de 6 a 2 la cantidad de advertencias disponibles para imprimir, como un camino para evitar que se diluyera la efectividad de los mensajes.



Figura 1.c.8. Paquetes de cigarrillos en Uruguay

Con esta nueva reglamentación, Uruguay se posicionaba como el país con mayor porcentaje de advertencias en los paquetes de cigarrillos en el mundo. El objetivo final, en este aspecto de la lucha contra el tabaquismo, era el de llegar a las denominadas "cajas genéricas", es decir paquetes diferenciados únicamente por el nombre de la marca. A pesar de que se había propuesto llegar a ese objetivo al final del primer mandato de Vázquez, en marzo del 2010, esta definición sigue pendiente¹⁴⁶.

145 <http://www.elpais.com.uy/090311/pecono-403918/economia/nuevas-marcas-decigarros-para-evitar-prohibicion>

146 <http://www.larepublica.com.uy/comunidad/366842-gobierno-aplica-nuevas-medidas-contra-el-tabaco>

Por otro lado, el 8 de junio de 2009 comenzó a regir un nuevo incremento en la carga tributaria. A través de un decreto del Poder Ejecutivo impulsó el incremento de un 25% en los impuestos del sector, lo que determinó el consecuente aumento de su precio a la venta. De esta manera, Uruguay se posicionaba dentro de América Latina entre uno de los países con la cajetilla más cara de cigarrillos y uno de los países con mayor carga tributaria de la región. La presión fiscal efectiva total sobre el precio de venta de los cigarrillos alcanzaba así el 73,3% del precio final de los productos.

Paradójicamente, mientras el país se convertía en el paladín de la lucha contra el tabaco, al mismo tiempo entraba en un fuerte conflicto interno de políticas que buscan la protección de la salud pública: el 10 de diciembre de 2013 la República Oriental del Uruguay aprobó la Ley N° 19.172¹⁴⁷, que regulaba la producción, la industrialización, la comercialización y la tenencia de la marihuana. De esta manera, Uruguay se convirtió en el primer país del mundo en legalizar plenamente el cannabis para uso medicinal y recreativo.

Así, se generaba una enorme contradicción en las políticas sanitarias en el país: mientras ponía contra las cuerdas a una industria legal y lícita, alentaba al crecimiento de un producto cuyos efectos sobre la salud se consideran aún más fuertes que los del tabaco¹⁴⁸. De esta manera, la Oficina contra la Droga y el Delito de la Organización de las Naciones Unidas (UNODC) lanzó una fuerte crítica contra Uruguay, al indicar que a través de estas regulaciones "ha violado los tratados internacionales"¹⁴⁹. Además, evaluaba que la "decisión del legislador uruguayo no tiene en cuenta su impacto negativo en la salud, ya que los estudios científicos confirman que el cannabis es una sustancia adictiva con graves consecuencias para la salud de las personas y que, en particular, el uso y abuso de cannabis por parte de los jóvenes puede afectar gravemente su desarrollo"¹⁵⁰. Todos estos son comentarios que van en una dirección diametralmente opuesta a los halagos que recibía por su afán por regular la cuestión del tabaco.

147 http://archivo.presidencia.gub.uy/sci/leyes/2013/12/cons_min_803.pdf

148 <https://www.nacion.com/ciencia/salud/marihuana-es-mas-danina-que-el-tabaco/ETP6F7SCSBC6FOOH5MONJEJF3E/story/>

149 <https://www.lanacion.com.ar/1773179-fuerte-advertencia-de-la-onu-por-la-legalizacion-de-la-marihuana>

150 <http://www.lanacion.com.ar/1650204-uruguay-y-su-experimento-de-alto-riesgo>

Chile, impacto de un terremoto en los cigarrillos

A primera vista, puede parecer no existir relación alguna entre los cigarrillos y un terremoto. Sin embargo, el movimiento tectónico que se produjo el 27 de febrero de 2010 cerca de la ciudad de Concepción, en Chile, fue la causa para que el que país se convirtiera en uno de los mercados con mayor carga tributaria del mundo. Esto fue porque, debido a la necesidad de financiar los trabajos de reconstrucción, se echó mano a una caja siempre atractiva como es la tributación al tabaco y se impulsó un alza que llevó la carga al 76,4% del precio de venta al público.

El mercado de los cigarrillos en Chile está claramente acaparado por British American Tabaco, la cual domina el 98% por cierto de la plaza. El resto de las compañías mantienen ínfimas porciones de la torta: Philip Morris, el 1.5% y Tabacalera Nacional, el 0.5% restante. Cuatro millones y medio de adultos mayores chilenos consumen un promedio de siete cigarrillos por día. Sólo British American Tobacco contribuye al Estado con más de 700 millones de dólares al año, lo que representa un 5% de los ingresos fiscales.

Según informa esta compañía en su sitio web corporativo, “la producción y comercialización de cigarrillos en Chile está sometida a estrictas regulaciones, tanto sanitarias como tributarias. Las empresas legalmente instaladas en el país deben, año a año, cumplir con rigurosos controles establecidos por las autoridades sanitarias, entre otros enviar al Ministerio de Salud un listado con todos los ingredientes utilizados en la fabricación de cigarrillos”¹⁵¹.

Según un estudio de la Universidad de Washington publicado por la revista *The Lancet*, Chile es uno de los países que más han bajado el consumo de tabaco en los últimos diez años¹⁵². Esto lo logró a partir de la rápida implementación de políticas de control de tabaco a partir del surgimiento del FCTC. El Gobierno chileno firmó el convenio en septiembre de 2003 y lo ratificó en junio de 2005. Dos años después entró en vigencia la Ley del Tabaco N° 20.105, que regula las actividades de la industria tabacalera y el consumo de sus productos.

Entre otras cuestiones, prohíbe la publicidad de tabaco o de elementos de marcas relacionados con dicho producto, salvo en el interior de los lugares de venta. En el exterior de dichos sitios “sólo

151 www.chiletabacos.com

152 <http://www2.latercera.com/noticia/chile-se-ubica-los-18-paises-mas-rapido-bajaron-consumo-tabaco/>

se podrá comunicar al público la venta de productos hechos con tabaco mediante avisos diseñados por el Ministerio de Salud y establecidos por decreto supremo”. En la misma línea “prohíbe cualquier forma de publicidad de productos hechos con tabaco en lugares que se encuentren a menos de 300 metros de distancia de los establecimientos de enseñanza básica y media, incluyendo los lugares de venta”. Además “todo envase de los productos hechos con tabaco, sean nacionales o importados destinados a su distribución dentro del territorio nacional, y toda acción publicitaria de los mismos, cualquiera sea la forma o el medio en que se realice, deberán contener una clara y precisa advertencia de los daños, enfermedades o efectos que, para la salud de las personas, implica su consumo o exposición al humo del tabaco”. Estas advertencias, que ya habían sido establecidas en agosto de 2006 a través de un decreto del Ministerio de Salud¹⁵³, son diseñadas por esa cartera y tienen vigencia anual. En la comunidad mundial de control de tabaco se hicieron famosas estas imágenes que mostraron a lo largo del tiempo a un hombre dependiente de oxígeno que fumó más de un paquete diario de cigarrillos por casi 40 años, y que, luego de ingresar en mayo de 2007 a atenderse con diagnóstico de enfisema, se descubrió que padecía de cáncer pulmonar. También se difundió la imagen de una boca en pésimo estado con un cartel en que se leía “Tengo mal aliento”, el cual inhibía a los fumadores a mostrar su paquete de cigarrillos.



Figura 1.c.9. Paquetes de cigarrillos en Chile

La Ley del Tabaco N° 20.105 también estableció “planes y programas de estudio de la Educación General Básica y de la Educación Media de ambas modalidades deberán considerar objetivos y contenidos destinados a educar e instruir a los escolares sobre los daños que provoca en el organismo el consumo de productos hechos con tabaco y la exposición al humo del mismo, como también el carácter adictivo de éstos” y la obligación a los fabricantes de informar al Ministerio de

153 <http://www.seremisalud2.cl/D.S.%2095%20de%202006.pdf> 80

Salud sobre los ingredientes y aditivos utilizados en la fabricación de cigarrillos, los cuales pueden ser prohibidos por el organismo.

Finalmente prohíbe el consumo de los productos de tabaco en dependencias estatales, establecimientos educativos y de salud, estaciones de servicio, medios de transporte, aeropuertos y otros sitios de acceso público. Sin embargo, propone una regulación particular para fumar en lugares de trabajo privados (donde la decisión es del propietario en consenso con sus empleados), restaurantes, bares y salas de juego, donde se admite habilitar zonas para fumadores en locales mayores a los 100 metros cuadrados y se permite a los propietarios de lugares menores a ese tamaño optar por ser un lugar para fumadores o para no fumadores, de lo que deberá informarse en su acceso, lo cual está en contra de lo estipulado por el FCTC, que propone la creación de espacios 100% libres de humo.

Otra particularidad de la legislación chilena es el claro establecimiento de la autoridad de control del cumplimiento de la normativa. En este caso es la Autoridad Sanitaria (Programa Nacional de Control de Tabaco del Ministerio de Salud) y Carabineros de Chile quienes deben fiscalizar el cumplimiento de la ley y denunciar el hecho ante el Juez de Letras o Juez de Policía Local competente.

Actualmente el Congreso nacional está debatiendo un nuevo marco regulatorio para endurecer los lineamientos de la legislación vigente¹⁵⁴. La iniciativa busca prohibir la comercialización de paquetes de menos de 20 cigarrillos y establecer una forma de presentación de los productos que lo acerca al empaque genérico ya que dispone advertencias sanitarias que ocupen el 85 por ciento de la superficie de una de las caras principales y el 100 por ciento del resto del paquete. Asimismo elimina la posibilidad de contar con aditivos saborizantes como el mentol y obliga a que las tabacaleras produzcan colillas que sean biodegradables para lograr un menor impacto de los residuos en el medio ambiente.

Brasil, pionero en la región

Otro de los ejemplos de la región en cuanto a la administración de políticas de control de tabaco es la República Federativa de Brasil. En los últimos años, y a pesar de ser el segundo mayor productor mundial de tabaco, el país se ha convertido en uno de los más relevantes actores en la mesa de los firmantes del FCTC y un ejemplo ilustrado en las advertencias gráficas de salud que se imprimen en el 100% del dorso y el 30% del frente de todos los paquetes que se venden localmente y que se hicieron famosas por las crudas imágenes que representan las diversas consecuencias del consumo de tabaco.

Brasil firmó el FCTC en septiembre de 2003 y lo ratificó dos años después¹⁵⁵. Según estudios de la Organización Mundial de la Salud, el Estado invierte alrededor de 4,6 millones de dólares anuales en campañas de prevención del tabaquismo.

El organismo encargado de desarrollarlas es el Ministerio de Salud, a través de la Agencia Nacional de Vigilancia Sanitaria (ANVISA), creada en 1999 por la Ley N° 9.782. Según el sitio web institucional de la agencia, “es una autarquía bajo un régimen especial, o sea, una agencia reguladora caracterizada por la independencia administrativa, estabilidad de sus dirigentes durante el período de mandato y autonomía financiera. En la estructura de la Administración Pública Federal, la Agencia está vinculada al Ministerio de la Salud”¹⁵⁶.

La finalidad institucional de ANVISA es promover la protección de la salud de la población por intermedio la reglamentación, el control sanitario y la fiscalización de la producción y de la comercialización de productos y servicios sometidos a la vigilancia sanitaria, como alimentos, bebidas, medicamentos, insumos farmacéuticos, cosméticos, sustancias tóxicas o la calidad del agua destinada al consumo humano. Entre estos productos se encuentran los cigarrillos, cigarrillos, puros y cualquier otro derivado del tabaco.

Para estos últimos productos impone una serie de exigencias como análisis detallados y periódicos de ingredientes y aditivos, demandas de inversión en tecnología y rígidos controles para la

154 <http://www.cooperativa.cl/noticias/pais/salud/comision-de-salud-de-la-camara-despacho-proyecto-que-endurece-la-ley-de/2018-01-30/172050.html>

155 En Brasil los acuerdos internacionales no tienen rango constitucional por lo que la legislación local prima sobre estos.

156 <http://www.anvisa.gov.br/esp/index.htm>

comercialización. Estas exigencias obligan a las compañías a realizar grandes inversiones para cumplir con la reglamentación vigente.



Figura 1.c.10. Advertencias sanitarias en el dorso de los paquetes de cigarrillos en Brasil

Esta normativa es considerada una de las más duras del mundo y fue ampliándose a lo largo de los últimos años con sucesivas modificaciones. Al contrario de la Argentina, la regulación federal es más rígida que la estadual, ya que son pocas las jurisdicciones subnacionales que legislaron contra el consumo del tabaco.

En el ámbito nacional, a partir de 1995 se restringió la publicidad, cuando también se obligó a agrandar las advertencias de salud en los paquetes impuestas en 1988, que luego pasaron a ser amplios gráficos en 2002.

La particularidad de la regulación en Brasil es que en muchas ocasiones no son leyes nacionales las que la imponen sino resoluciones de ANVISA, como el cambio periódico de las advertencias diseñadas por la agencia, el listado de ingredientes habilitados para el uso o los permanentes cambios en los trámites para la presentación de informes de aprobación de productos.

En 2003 el Congreso Nacional dictaminó la prohibición de venta a menores de 18 años y de la publicidad de cigarrillos en eventos deportivos así como restricciones en el consumo de tabaco en

lugares de acceso público. El 15 de diciembre de 2011 se promulgó una nueva ley que prohíbe fumar en todos los espacios cerrados de uso colectivo, tanto públicos como privados. Firmada por la entonces Presidenta Dilma Rousseff, la nueva ley convierte al Brasil en el país más grande del mundo que ha declarado todos los lugares de trabajo y los espacios públicos interiores totalmente libres de humo de tabaco. Además de esa prohibición, la ley también prohíbe la publicidad del tabaco en los puntos de venta, y aumenta el tamaño de las advertencias sanitarias que se exige colocar en ambas caras de los paquetes de cigarrillos.

Unos meses más tarde, el 13 de marzo de 2012 ANVISA adoptó una decisión por la que se prohibió el uso de aditivos en cigarrillos (como menta, canela y sabores frutales) y otros productos de tabaco vendidos en el país. Hasta que se adoptó la decisión de prohibirlos, los cigarrillos aromatizados representaban el 22% de las ventas de cigarrillos en el Brasil.

Más de 44 de los casi 190 millones de brasileños fuman en un mercado dominado en un sesenta por ciento por la centenaria compañía Souza Cruz, miembro del Grupo British American Tobacco, a través de marcas nacionales como *Hollywood*, *Derby* y *Free*.

En Brasil existe un sistema particular para la definición de la carga tributaria, ya que no es un monto fijo o un porcentaje del precio del paquete como en la gran mayoría de los países del mundo, sino un sistema mixto que incorpora valores fijos, dependiendo de la categoría del producto (marquilla o box) y una cuota porcentual. Además existen tributos que se pagan específicamente en estados en particular, como existe en los Estados Unidos. En promedio, la carga tributaria ronda el setenta por ciento del precio de venta al público.

En general, los impuestos que impactan al producto son el Impuesto sobre Productos Industrializados (IPI), monto que en 1999 dejó de ser un porcentaje del valor del producto para pasar a ser un impuesto específico (una suma fija por paquete o unidades) aplicado de acuerdo con la clase de cigarrillos (establecidas por el tipo de empaquetamiento y el tamaño), el Impuesto para el Programa de Integración Social (PIS), la Contribución de Seguridad Social (COFINS) y el Impuesto sobre Circulación de Mercaderías y Servicios (ICMS), impuesto al valor agregado recaudado a nivel estatal con una tasa que varía según cada jurisdicción.

Esta complejidad de cobro y la alta carga tributaria favorecen sensiblemente al mercado ilegal que en Brasil es uno de los más importantes de la región por el porcentaje que representa y el volumen involucrado.

Paraguay, anomia y usina de producto ilegal

En la región los productos ilegales de tabaco tienen un origen claramente identificado: la particular industria paraguaya del cigarrillo. Paraguay representa un caso especial de estudio en la región por la peligrosa combinación entre la colosal producción de cigarrillos que se realiza en el país con la vigencia de flexibles regulaciones de control de tabaco sumada a una baja carga tributaria sobre el producto.

Sin ser un país productor de tabaco (compra la materia prima mayoritariamente a productores argentinos y brasileños) cuenta con al menos 37 fábricas de cigarrillos, que cada año producen cerca de 2.000 millones de atados, la gran mayoría de fabricación y comercialización clandestina.

El único avance regulatorio que había logrado el país, fue bloqueado judicialmente: en 2010, el Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social había definido la inclusión de advertencias de salud en ambas caras de los paquetes de cigarrillos a través del Decreto Ley N° 4174/10, pero luego un grupo de industrias de tabaco presentó recursos legales que lograron anular la medida, la cual aún no se encuentra en vigencia¹⁵⁷.

A pesar de haber firmado el FCTC en junio de 2003, no cuenta, con ninguna regulación nacional de control de tabaco. Sólo pueden encontrarse contadas ordenanzas vigentes acerca del consumo de tabaco en ciertas jurisdicciones del Paraguay, como la Municipalidad de Asunción orientada a la prohibición de venta a menores de 18 años.

Si bien el Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social, a través del Programa Nacional de Control del Tabaquismo, realiza aisladas campañas de advertencia a la ciudadanía sobre los peligros del consumo del tabaco sobre la salud, no existe en el país una sólida política pública en esa dirección. Por otro lado, tampoco el Congreso Nacional tiene en carpeta proyectos que colaboren con esas acciones. Un condimento adicional del país es que el ex presidente de la Nación, Horacio Cartes, es

dueño de una de las mayores fabricantes de cigarrillos en Paraguay, Tabacalera del Este S.A. (Tabesa), acusada de ser una de las mayores contrabandistas de cigarrillos desde Ciudad del Este a Brasil y Argentina¹⁵⁸.

Además de la tremenda capacidad de producción, otra de las causas que convierten a Paraguay en la fuente principal del mercado negro de cigarrillos en la región es su laxa política tributaria. Los impuestos en Paraguay son, por lejos, los más bajos de la región. La carga tributaria (compuesta por el impuesto selectivo al consumo (ISC), el impuesto a la renta y el IVA) ronda el 14% sobre el valor del precio de venta al público, lo que la convierte en una de las más livianas del mundo y genera una amplia brecha con lo que se tributa en sus países vecinos. De esta manera, se facilita el contrabando y la criminalidad conexas. Las empresas además fabrican en la semi-ilegalidad favorecidas por los débiles controles, el bajo precio de las instalaciones, valores de las tierras e impuestos inmobiliarios correspondientes, además de la tradicional permeabilidad de las fronteras. Así, aunque una empresa pague todos los tributos correspondientes por ley, resulta mucho más barato para una empresa instalarse en suelo guaraní en lugar de hacerlo del otro lado de la frontera. Según el Consorcio Internacional de Periodistas de Investigación, fabricar cigarrillos en Paraguay es más barato que hacerlo en China y se han encontrado productos de ese país en lugares tan distantes como Irlanda¹⁵⁹.

El país se convierte así en la gran usina de cigarrillos ingresados a los países de la región en forma irregular. Paraguay produce anualmente trece veces más de lo requerido por su consumo interno. Se estima que el 90% de las marcas ilegales ingresadas a nuestro país provienen de Paraguay. Según el informe “Contrabando” que elaboró la ex Nobleza Piccardo en 2007, “de los 40.000 millones de cigarrillos elaborados (con una capacidad instalada de producción de 100.000 millones de cigarrillos)¹⁶⁰, se venden dentro de Paraguay sólo 3.000 millones. No existiendo exportaciones equivalentes que justifiquen ese volumen, el excedente termina siendo ‘derramado’ en los países vecinos”¹⁶¹.

157 Comisión Intergubernamental para el Control de Tabaco del MERCOSUR. Informe evolutivo – Covenio Marco para el Control del Tabaco. 2010.

158 <http://www.lanacion.com.ar/1575091-el-magnate-que-nunca-se-intereso-por-la-politica>

159 <http://ciperchile.cl/2009/06/30/paraguay-el-gran-duty-free-del-contrabando-de-cigarrillos/>

160 Entre paréntesis, nota del autor.

161 Contrabando. Informe 2007. Nobleza Piccardo. Pág. 5.



Figura 1.c.11. Rutas del comercio ilegal de cigarrillos desde Paraguay¹⁶²

Definiciones en el ámbito del Mercosur

Estas marcadas diferencias entre los Estados con consecuencias serias tanto en el ámbito fiscal como sanitario de las naciones deberían generar preocupación a nivel regional. Sin embargo, si bien existe en el MERCOSUR una comisión de trabajo específica sobre el tabaco, claramente hay una falta de políticas conjuntas que permitan un alineamiento en la materia, a diferencia de lo que ocurre en Europa, donde recientemente se ha decidido en el seno de la Unión Europea reducir a partir de 2010 las ayudas al cultivo del tabaco como política de control¹⁶³.

Siguiendo el ejemplo del FCTC, se creó en 2003 la Comisión Intergubernamental para el Control del Tabaco (CICT) cuyo objetivo es el fomento del compromiso mutuo de los países para la implementación de planes de acción en la lucha contra el tabaco con ayuda mutua entre los miembros. Entre sus objetivos se encuentran el impulso de proyectos conjuntos de cooperación técnica y financiera, la aprobación y la implementación del FCTC y la búsqueda de sinergias para la aplicación de políticas alineadas con ese convenio.

A la vista de los resultados se puede evaluar a la labor de la CICT como deficiente ya que aún hay países en el bloque que no han ratificado el FCTC (Argentina) y otros (Paraguay) que, a pesar de haberlo ratificado, aún no definieron legislación alguna en esa dirección. Como contracara existen

162 Fuente: <http://ciparchile.cl/2009/06/30/paraguay-el-gran-duty-free-del-contrabando-de-cigarrillos/>

163 <http://www.agrocope.com/noticias.php?id=94762&comu=&ztipo=&ini=0&ini2=0>

casos de éxito internacional con respecto a la respuesta a las exigencias del FCTC, como Uruguay y Brasil.

De todos modos, la cuestión de la salud puede considerarse inherente a las funciones intra-estatales. Sin embargo, el factor tributario, si bien también es interno, genera una clara desconexión entre los miembros del MERCOSUR y provoca graves perjuicios a los Fiscos. Esto se debe al mercado ilegal que se gesta a partir de la disparidad de cargas tributarias entre los miembros.

La punta del ovillo

Volviendo a la situación en la Argentina, al comenzar 2008, cinco años después de la adhesión al FCTC y a más de tres desde la presentación del proyecto de Ginés González García, que marcó un quiebre en la presencia de la temática del tabaco en la agenda legislativa, ninguna iniciativa para definir la cuestión en el ámbito nacional lograba avanzar.

La compleja trama de propuestas de ratificación del FCTC, la búsqueda de recomposición de los subsidios a la producción o de actualización de la carga tributaria, junto a las cuestiones sanitarias, impedían un avance dado el permanente tironeo de intereses.

Sin embargo, en ese momento se encontró la punta del hilo que podía ayudar a desenmarañar el ovillo. Mientras, como vimos, continuaban discutiéndose diferentes proyectos de salud sin lograr prosperar, el senador nacional Guillermo Jenefes, representante de la Provincia de Jujuy, presentó una iniciativa para responder a un antiguo reclamo de los productores de tabaco: la actualización del impuesto que financia el FET.

El proyecto, que separaba la cuestión tributaria de la sanitaria, buscaba incrementar el porcentaje del precio de venta al público de los cigarrillos que se destinaba a ese fin: pasar del 7 al 12 por ciento¹⁶⁴. Si bien al principio la propuesta parecía avanzar dado el amplio respaldo a la medida que hasta consiguió la media sanción del Senado de la Nación con algunos cambios¹⁶⁵, luego

164 “Artículo 1° - Incorpórase como artículo 25° bis de la ley 19.800 el siguiente: Establécese un adicional del cinco por ciento (5%) del precio total de venta al público de cada paquete de cigarrillos complementario del adicional fijo establecido en el artículo 25, que integra la recaudación del inciso a) del artículo 23”. Proyecto de ley S2379/08 ingresado el 17 de julio de 2008.

165 El incremento aprobado fue del 4% en lugar del 5% propuesto.

comenzaron a surgir diferentes oposiciones que complicaron una definición que demoró cerca de medio año en concretarse.

Una vez aprobado en la Cámara alta, se demoró el debate en Diputados, lo que generó preocupación el sector productor que creyeron ver una nueva dilación en la aprobación clave para su sustentabilidad¹⁶⁶. Por su parte, la industria y la cadena de valor de la comercialización presionaban para que se avanzara con un proyecto diferente, que diera paso además al tratamiento de otras cuestiones relacionadas con el sector.

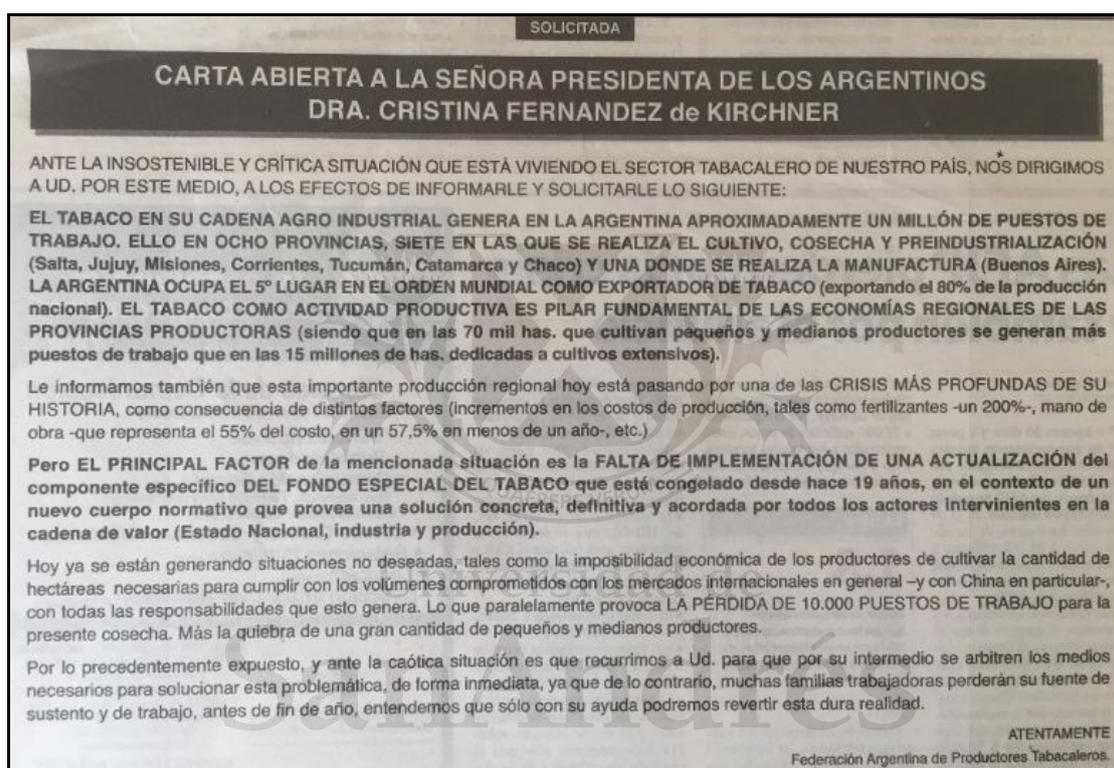


Figura 1.c.12. Solicitada publicada el 28 de octubre de 2008 en los principales diarios nacionales.

Con el aval de la industria, las organizaciones de productores y los gobernadores provinciales se presentó en la Cámara de Diputados¹⁶⁷ un proyecto alternativo que, además de establecer un monto mínimo en la alícuota de Impuestos Internos¹⁶⁸ para limitar la evasión y la competencia

166 La Federación Argentina de Productores Tabacaleros, que agrupa a las cámaras y asociaciones de productores de las provincias tabacaleras, envió cartas expresando su preocupación a la Presidenta de la Nación, al Jefe de Gabinete y al Presidente de la Cámara de Diputados entre otros referentes políticos.

167 El proyecto, impulsado por el diputado Eduardo Fellner (entonces Presidente de la Cámara), representante también de la Provincia de Jujuy, se presentó también como una disputa interna de la política local entre los dos representantes de la provincia. “Lo que va a aprobar Diputados es insuficiente y mezquino y tiene la música y la letra de lo quería la industria”, Guillermo Jenefes en el texto “Letra y música de la industria” enviado a los medios de comunicación.

168 “ARTÍCULO 2º.- Incorporárase a continuación del primer párrafo del artículo 15 de la Ley de Impuestos Internos, texto sustituido por la ley 24.674 y sus modificaciones, los siguientes:

desleal, recomponía el componente fijo del impuesto que financia el FET ¹⁶⁹de 13 centavos por paquete (establecía un sistema de indexación automático para mantener su valor a través del tiempo), lo que representaba un incremento del fondo de más de 300 millones de pesos por año.



Figura 1.c.13. Solicitada publicada el 25 de noviembre de 2008 en los principales diarios nacionales.

Al ser fijo y no porcentual se evitaba que los montos dependieran de las estrategias de precio de la industria. Además, se salvaba un impacto mayor en la carga tributaria lo que podía perjudicar los ya magros márgenes de la cadena comercializadora y reducir los recursos coparticipables por impactar en la base imponible de los productos. Finalmente, al definir la cuestión tributaria, se

No obstante lo establecido en el párrafo anterior, el impuesto que corresponda ingresar no podrá ser inferior al setenta y cinco por ciento (75%) del impuesto correspondiente al precio de la categoría más vendida de cigarrillos.

A efectos de la determinación del impuesto mínimo a ingresar previsto precedentemente, se entenderá como precio de la categoría más vendida de cigarrillos (CMV), a aquel precio de venta al consumidor en el que se concentren los mayores niveles de venta, el que será calculado trimestralmente, en proporción a la cantidad de cigarrillos que contenga cada paquete, por la Administración Federal de Ingresos Públicos, entidad autárquica en el ámbito del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas, en función de la información que a tales fines deberá suministrarle la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentos, dependiente del Ministerio de Producción.” Proyecto PE-37-08

169 “ARTÍCULO 4º.- “...se establece un adicional fijo de pesos siete centavos con una décima de centavos (\$ 0,071) por paquete de veinte (20) cigarrillos vendidos, o su proporción en función de la cantidad de cigarrillos por paquete, de los cuales pesos seis centavos con cinco décimas de centavos (\$ 0,065) integrarán la recaudación indicada en el inciso a) del artículo 23 del Fondo Especial del Tabaco y el resto será destinado según lo establecido en el artículo 24 de dicho fondo. El adicional fijo establecido en el párrafo anterior se incrementará en otros pesos siete centavos con una décima de centavos (\$ 0,071) a partir del 1º de julio del año 2009, de los cuales pesos seis centavos con cinco décimas de centavos (\$ 0,065) integrarán la recaudación indicada en el inciso a) del artículo 23 de esta ley y el resto será destinado según lo establecido en el artículo 24”. Proyecto PE-37-08

intentaba recomponer de antemano el perjuicio que las regulaciones sanitarias pudieran causar cuando estas se resolvieran.

El proyecto fue consensado y presentado por el Poder Ejecutivo Nacional¹⁷⁰ luego de diversas reuniones que culminaron en un encuentro realizado el 3 de noviembre de 2008 en la Casa de Gobierno en el que estuvieron presentes, entre otros, la Presidenta de la Nación, el Jefe de Gabinete, los gobernadores de Salta, Jujuy y Misiones, los Ministros de Salud y Economía de la Nación, el Secretario de Agricultura de la Nación y representantes de la industria y productores tabacaleros. A partir de esta iniciativa (PE-37-08), el sector no sólo respaldaba esta propuesta sino que daba el beneplácito para avanzar en la regulación de cuestiones sanitarias que excluyeran la discusión tributaria a través de un nuevo proyecto (PE-39-08) que normaba en esa dirección.



Figura 1.c.14. Foto de reunión en Casa de Gobierno (3 de noviembre de 2008)

170 PE 37/2008 ingresado el 25 de noviembre de 2008

Si bien esta iniciativa tributaria alternativa también tuvo firmes oposiciones¹⁷¹, el impulso del Poder Ejecutivo permitió el avance de la discusión en la Cámara de Diputados que dio la primera aprobación. Luego, y para evitar que cayera la discusión antes de concluir el año parlamentario, finalmente pudo ser sancionado en el Senado el 17 de diciembre de 2008 y promulgado el 7 de enero de 2009 como Ley Nacional N° 26.467. Con esta definición, se despejaba el camino hacia una definición regulatoria en la materia.

La definición del marco regulatorio

El cierre de la cuestión tributaria a partir de la sanción de la Ley N° 26.467 abrió paso ahora sí a la definición del marco regulatorio. Existía ya un consenso acerca de la necesidad de actualizar el marco regulatorio de control de tabaco en la Argentina a través de una solución integral que contemplaba todos los aspectos ligados tanto a la producción como a la publicidad, la comercialización y el consumo de esos productos sin afectar otros intereses. Este alcanzaba por supuesto a las diferentes organizaciones antitabaco, pero también al conjunto con los gobiernos provinciales y los integrantes que conforman la cadena de valor del sector tabacalero¹⁷². Sin embargo, el proceso demoraría un año y medio más en concluir.

El proyecto que comenzó esta dinámica de cierre fue el presentado por el Poder Ejecutivo. La introducción de esta iniciativa en la Cámara de Diputados brinda un nuevo impulso a la cuestión que es alimentado por las citadas discusiones que se dan en el seno de la comisión de Relaciones Exteriores del Senado a partir de la convocatoria de Daniel Filmus para intentar comprender las posiciones con respecto al FCTC, al ver a la temática de vuelta en la agenda oficial.

Recién en ese momento la Cámara Alta cae en la cuenta de la necesidad de separar la ratificación del FCTC de la sanción de una norma sanitaria si se quería avanzar en la materia¹⁷³. Las posiciones

171 Fundamentalmente de la Cámara Unión Tabacalera PyMEs Argentina, que expresaba en una carta abierta con fecha de diciembre de 2008 que “de sancionarse el proyecto de ley ingresado a la Cámara de Diputados el 26 de noviembre ppdo., representará un formidable beneficio para las dos empresas tabacaleras transaccionales y el certificado de defunción para las PyMEs fabricantes de cigarrillos y cigarritos”. También el senador Guillermo Jenefes se manifestó al respecto, al ver cómo con esta iniciativa se desestimaba el proyecto que él mismo había logrado aprobar en el Senado.

172 Declaraciones del Presidente de la Cámara del Tabaco de Salta en “De la actualización del FET depende la continuidad de la actividad tabacalera”, en *El Tribuno* (Salta), 27 de septiembre de 2008.

173 “Realmente se ha hecho un esfuerzo muy grande por discutir con los productores, en un ejercicio importante ya que había cientos de productores y entidades, organizaciones, instituciones de la salud y universidades que planteaban posiciones diferentes. Pero el acuerdo fue avanzar en donde hubiera coincidencias. Y la coincidencia estaba en sancionar una ley de salud que no perjudicara a los pequeños y

contrarias al acuerdo internacional se tornaron tan claras, que cualquier intento de continuar en esa dirección hubiese quedado trunco. La solución era entonces abordar la problemática desde una regulación soberana que tuviera en cuenta las particularidades económicas, jurídicas y sociales de la cuestión en nuestro país para alcanzar así una norma que pudiera aprobarse.

El mapa hacia la salida queda entonces en manos de la Comisión de Salud y Deporte, presidida en ese momento por el senador tucumano José Cano, quien toma la cuestión y avanza más allá de lo que estaba haciéndolo la Cámara de Diputados con el proyecto oficial. Un proyecto de este representante se suma a los ingresados por los senadores Adriana Bortolozzi, Roberto Basualdo, Sonia Escudero, Horacio Lores, Roy Nikisch, Luis Naidenoff y el propio Daniel Filmus y comienzan a ser trabajados en conjunto por el pleno de asesores de esa comisión.

Expte.	Autor	Bloque	Tema
CÁMARA DE SENADORES			
0321-S-09	BORTOLOZZI DE BOGADO, ADRIANA	FRENTE PARA LA VICTORIA	PROHIBICIÓN DE TODA FORMA DIRECTA O INDIRECTA DE PUBLICIDAD, PROMOCION O PATROCINIO DE TABACO, CIGARRILLOS Y OTROS PRODUCTOS AFINES; DEROGACION DE LA LEY 23344, DECLARATIVA DEL FUMAR ES PERJUDICIAL PARA LA SALUD
0559-S-10	BASUALDO, ROBERTO	INTERBLOQUE FEDERAL	MODIFICACIÓN DEL ART. 1° DE LA LEY 23.344, RESPECTO DE IMPRESIÓN DE FOTOS IMPACTANTES DE LAS CONSECUENCIAS DEL TABAQUISMO EN LOS ENVASES DE CIGARRILLOS.
1461-S-10	ESCUDERO, SONIA	INTERBLOQUE FEDERAL	PREVENCIÓN DEL TABAQUISMO
1561-S-10	CANO, JOSÉ	UCR	PREVENCIÓN DEL TABAQUISMO
1823-S-10	LORES, HORACIO	MPN	PREVENCIÓN DEL TABAQUISMO
1950-S-10	FILMUS, DANIEL	FPV	PREVENCIÓN DEL TABAQUISMO
2459-S-10	NIKISCH, ROY	UCR	CONTROL DE LOS PRODUCTOS DE TABACO
2706-S-10	PETCOFF NAIDENOFF, LUIS	UCR	MODIFICANDO LA LEY 23.344 - ANTI-TABAQUISMO -, ACERCA DE INCLUIR IMAGENES Y LEYENDAS DISUASORIAS EN LOS PAQUETES EN QUE SE COMERCIALIZEN TABACOS, CIGARRILLOS Y DERIVADOS.
4384-S-10	NEGRE DE ALONSO, LILIANA	INTERBLOQUE FEDERAL	PROHIBIENDO EL CONSUMO DE PRODUCTOS ELABORADOS CON TABACO, EN CASINOS, CASAS O SALAS DE APUESTAS, BINGOS O CUALQUIER OTRO ESTABLECIMIENTO DE JUEGOS DE APUESTA O AZAR
CÁMARA DE DIPUTADOS			
0039-PE-08	FERNANDEZ DE KIRCHNER, CRISTINA	FRENTE PARA LA VICTORIA	MEDIDAS PARA LA REDUCCION DEL CONSUMO DE PRODUCTOS ELABORADOS CON TABACO Y LA REDUCCION AL MINIMO DE LA EXPOSICION DE LAS PERSONAS A LOS EFECTOS NOCIVOS DEL HUMO DEL TABACO.
0005-D-09	BERTOL, PAULA MARIA	PROPUESTA	CONTROL DE TABACO: REGULACION SOBRE CONSUMO, COMERCIALIZACION Y PUBLICIDAD; CREACION DEL COMITE ASESOR INTERDISCIPLINARIO.
1434-D-09	ACUÑA, HUGO RODOLFO	MPN	PROHIBICION DE PUBLICIDAD, PROMOCION, DISTRIBUCION, VENTA, ENTREGA O REGALO DE PRODUCTOS Y SUBPRODUCTOS DEL TABACO A MENORES DE EDAD.
1994-D-09	RODRIGUEZ, MARCELA VIRGINIA	COALICION CIVICA	TABACO: REGIMEN DE LIMITACION Y CONTROL DE RIESGOS; CONTROL DE PRODUCTOS Y CIGARRILLOS COMERCIALIZADOS Y FABRICADOS EN LA ARGENTINA.
1499-D-10	MORANTE, ANTONIO	FPV	LEY DE PREVENCIÓN DEL TABAQUISMO
2450-D-10	DAHER, ZULEMA	PERONISMO FEDERAL	LEY DE PREVENCIÓN DEL TABAQUISMO
3210-D-10	OLIVA, CRISTIAN	FRENTE CÍVICO POR SANTIAGO	RESTRICCIONES A LA PUBLICIDAD DE PRODUCTOS DE TABACO; EXHIBICIÓN DE ADVERTENCIAS GRÁFICAS EN LOS ENVASES
3485-D-10	ZIEGLER, ALEX	FPV	LEY DE PREVENCIÓN DEL TABAQUISMO
6688-D-10	RIVAS, JORGE	NEPyS	PRODUCTOS ELABORADOS CON TABACO. RÉGIMEN PARA REDUCIR SU CONSUMO.
7869-D-10	MARTÍNEZ, SOLEDAD	PRO	PRODUCTOS ELABORADOS CON TABACO. REDUCCIÓN DE SU CONSUMO

Figura 1.c.15. Proyectos presentados desde la sanción de la Ley N° 26.467 hasta la sanción de la Ley N° 26.687

medianos productores ni a las economías regionales. Ese es el consenso al que se ha arribado". Senador Daniel Filmus. Honorable Senado de la Nación. 16° Reunión. 11° Sesión ordinaria. 25 de agosto de 2010. Versión taquigráfica.

De esa labor surge un proyecto (muy similar al texto de la ley que terminaría siendo sancionada por el Congreso) que obtiene despacho de esa comisión y luego, por primera vez, es tratado en una reunión plenaria de las comisiones a las que habían sido girados la mayoría de los proyectos (Sistemas, Medios de Comunicación y Libertad de Expresión, Industria y Comercio, Justicia y Asuntos Penales, Presupuesto y Hacienda, y la nombrada Salud y Deportes) citada por el senador Cano.

Este primer encuentro se realizó el 24 de agosto de 2010. A pesar de no tener el quórum necesario para aprobar el dictamen, en la reunión se presenta un fuerte consenso (inclusive de los representantes de las provincias tabacaleras) y se introducen modificaciones que permiten enriquecer el proyecto. Entre otras cuestiones, se eliminan los espacios para fumadores contemplados en el borrador y se implantan las excepciones a la prohibición total de las acciones publicitarias (comunicaciones directas dirigidas a mayores de 18 años e interior de puntos de venta). Por su parte, el senador jujeño Guillermo Jenefes propone introducir un apartado que comprometa al Estado a luchar contra el mercado ilegal de cigarrillos. Esta idea es aceptada¹⁷⁴ luego pero no como parte del proyecto sino como una iniciativa independiente.

Una semana más tarde las comisiones son nuevamente citadas a trabajar sobre el borrador modificado. De nuevo no se alcanza el quorum pero se alcanza el acuerdo de llevar el proyecto al recinto en la sesión que se realizaría al día siguiente.

De esta manera, el 25 de agosto de 2010, se discute finalmente el tema en la Cámara Alta. Durante el debate se sucedieron alocuciones favorables a la medida. La única excepción se encontró en el senador misionero Eduardo Torres, quien sostuvo que la aprobación de una normativa en esa dirección afectaría sensiblemente a los productores de su provincia. Tras las intervenciones de los representantes de las provincias, el entonces vicepresidente de la Nación Julio César Cobos convocó a la votación. El resultado: 51 votos por la afirmativa y 1 por la

174 “No estoy de acuerdo con que se incorpore, ya que entiendo que esa tarea le corresponde a la Comisión de Seguridad Interior y Narcotráfico. En todo caso, habrá que plantearse también al Poder Ejecutivo Nacional, para que controle los ilícitos en las áreas fronterizas. (...) Entiendo que el control del ingreso ilícito de cigarrillos desde países vecinos no es competencia de una ley que trata de fomentar hábitos saludables” Senador José Cano. Reunión Plenaria de Comisiones de Salud y Deporte, Sistemas, Medios de Comunicación y Libertad de Expresión, Industria y Comercio, Justicia y Asuntos Penales, y Presupuesto y Hacienda. Honorable Senado de la Nación. 17 de agosto de 2010. Versión taquigráfica.

negativa¹⁷⁵. El voto del senador Torres iba a terminar siendo el único contrario al proyecto que se manifestara en el Congreso.

Al ingresar a la Cámara de Diputados la iniciativa con media sanción sufrió ciertas demoras debido a los habituales tiempos parlamentarios. Eso produjo cierto grado de preocupación e incertidumbre por parte de los impulsores de la medida, quienes creyeron ver un nuevo freno a la discusión¹⁷⁶. De todos modos, el expediente¹⁷⁷ continuó avanzando y en abril de 2011 obtuvo dictamen favorable de las comisiones de Salud, Comercio y Prevención de las Adicciones y Control del Narcotráfico, sin presentar ninguna enmienda que entorpeciera la evolución del tema. La Comisión de Presupuesto y Hacienda no estuvo presente en esa instancia, pero finalmente le otorgó su aprobación el 31 de mayo, Día Mundial Sin Tabaco, lo que habilitó su tratamiento en el recinto el día posterior.

El debate en Diputados se vivió como un día de celebración¹⁷⁸ por el esperado avance de la cuestión. Los discursos se sucedieron entre descripciones de la problemática del tabaquismo, la necesidad de la definición de políticas públicas para dar respuesta, los elogios a los legisladores que trabajaron en el proyecto que se discutía y los agradecimientos a los legisladores que en los últimos años habían trabajado arduamente para lograr esta regulación, como Sylvestre Begnis, Ginés González García, Aldo Neri o Paula Bertol.

Cuando ya estaban por finalizar las alocuciones, un último intento por evitar la sanción de la ley se produjo en el momento en que la diputada porteña Marcela Rodríguez pidió estratégicamente introducir cambios en el articulado para endurecer el proyecto. Eso hubiera obstaculizado la rápida votación y abrir el espacio para no cerrar la discusión en esa tarde: en caso de hacer lugar a sus modificaciones, el proyecto debía regresar al Senado y se hubiese entorpecido su sanción.

175 https://www.clarin.com/sociedad/titulo_0_rj4x9k0T'wQe.html

176 Ejemplos:

“Resulta preocupante advertir que la dinámica impuesta por el cronograma electoral y los criterios de la agenda parlamentaria digitados desde la Casa Rosada estén llevando a una virtual parálisis del Congreso, retrasando la discusión y sanción de leyes vitales, lo cual constituye una señal de alerta para el ejercicio democrático”, en “Urge aprobar la ley contra el tabaco”. La Nación. 1 de junio de 2011.

“Pese a que cuenta con el respaldo expreso de la presidenta Cristina Kirchner, la ley anti tabaco sigue a la espera de que se reúna la comisión de Presupuesto y Hacienda de la Cámara baja, última instancia formal por la que debe pasar el proyecto antes de desembarcar en el recinto”. “La ley anti tabaco duerme en Diputados a la espera de una reunión de comisión”. NA. 20 de mayo de 2011.

177 72/S/2010

178 “Señor Presidente, hoy es un día de fiesta para la salud pública y, como tal, hay que festejar”. Diputada Paula Bertol. Honorable Cámara de Diputados. Sesión del 1º de junio de 2011. Versión taquigráfica.

Finalmente se desestimó su moción¹⁷⁹ y se avanzó con la votación. Con 182 votos afirmativos, se aprobó por unanimidad.

Así se cerraba el proceso y al fin la Argentina contaba con una ley nacional de control de tabaco, cuyo contenido se explicará en detalle en el apartado 2.c. La aprobación fue celebrada por todos los actores involucrados en la temática. Hasta la industria tabacalera respaldó la decisión. Massalin Particulares, a través de un comunicado de prensa, destacó que “viene expresando desde hace tiempo los esfuerzos del Gobierno para implementar una regulación nacional de los productos de tabaco, que resulte del consenso y busque alcanzar los objetivos de salud pública”. En la misma dirección, la empresa expresó a sus empleados que a través de la nueva ley “se permiten canales y espacios específicos para el funcionamiento de la industria. De hecho, la normativa establece un marco regulatorio similar a los vigentes en muchos de los mercados en los que opera PMI (Philip Morris International)”¹⁸⁰. Según la compañía, “el principal objetivo del equipo¹⁸¹ fue que la ley constituyese una herramienta eficaz de control del tabaquismo pero que, al mismo tiempo, permita el normal funcionamiento y desarrollo de todo el sector tabacalero, manteniendo la comunicación con nuestros consumidores y preservando nuestros productos. (...) Se partió de proyectos totalmente restrictivos, que prohibían todo tipo de publicidad y permitían la abierta y discrecional injerencia del Estado en la regulación del producto. (...) El resultado de todo este trabajo es una forma moderada, en comparación con el contexto internacional, donde las restricciones para comercializar productos de tabaco aumentan día a día. (...) Puede decirse que frente a las pretensiones originales de las organizaciones antitabaco, el resultado es muy positivo”.

179 “Sra. Rodríguez.- Señor presidente: propondré modificaciones en los artículos 15 y 16, por lo cual no tendría objeción a que se votara hasta el artículo 14, y que luego de mis propuestas de enmienda se votara el resto del articulado.

(...)

“Sr. Rossi.- Señor presidente: como han expresado muchos oradores, estamos llegando al final de un camino que nos ha costado bastante. En el transcurso de estos años, distintas iniciativas han quedado fuera de tratamiento parlamentario y no han llegado a su fin. La postura de nuestro bloque es tratar de concluir el tema hoy. Cualquier modificación que se le haga al articulado significa que el objetivo principal, que es tener una ley de estas características en la Argentina, no se cumple. Por eso, nosotros proponemos una única votación en general y en particular. La única oposición que he escuchado es la de la señora diputada Rodríguez –lo digo respetuosamente. Creo que se puede seguir analizando y, en todo caso, sancionar una ley complementaria. Pero pienso que lo más atinado es que se haga una única votación en general y en particular y que quede asentada la posición de la señora diputada Rodríguez.

“Sr. Presidente (Fellner).- Dado que la señora diputada Chieno actuó como miembro informante, la Presidencia le pregunta si acepta las modificaciones propuestas por la señora diputada Rodríguez.

“Sra. Chieno.- No se aceptan las modificaciones, señor presidente. (...) A esta Cámara le ha costado mucho llegar a un consenso, y como hemos podido advertir en toda la historia que se ha relatado aquí, hace muchos años que estamos tratando de sancionar una ley con respecto a este tema. lo prioritario en este momento es votar a fin de contar con un marco regulatorio para este tema. Muchas veces hemos visto proyectos que quedaron pivoteando entre el Senado y la Cámara de Diputados y finalmente no pudieron ser convertidos en ley. Por los motivos expuestos es que no aceptamos ninguna modificación. El proyecto se va a votar exactamente como está presentado”.

Honorable Cámara de Diputados de la Nación. Sesión del 1° de junio de 2011. Versión taquigráfica.

180 “A puertas abiertas. Nueva legislación de tabaco”. Ey! Publicación interna de Massalin Particulares. 2011.

¹⁸¹ De la empresa Massalin Particulares

En la misma línea, la entonces Nobleza Piccardo manifestó: “Si bien la iniciativa aprobada es sumamente restrictiva para nuestra actividad, ya que nos obligará a implementar nuevas formas de desempeñarnos en el mercado, consideramos oportuno el avance en la cuestión, en línea con las tendencias internacionales en la materia. Somos concientes de que productos como el tabaco, cuyo consumo es riesgoso para la salud, exigen un marco regulatorio sensato que proteja a los no fumadores de la exposición involuntaria al humo ambiental del tabaco, evite el acceso de los menores de edad a los cigarrillos y a su publicidad, pero que a la vez respete a los adultos que eligen fumar y permita que puedan continuar tomando decisiones informadas acerca de su consumo, y se asegure una comercialización y comunicación responsables de nuestros productos”. Finalmente, admitió que la compañía “diagramó y ejecutó una campaña regulatoria con el objetivo de que Nobleza Piccardo pueda continuar innovando y fortaleciendo su portafolio y además de aportar mayor claridad y previsibilidad sobre el ambiente externo de nuestro negocio”¹⁸².

Por su parte, la diputada Paula Bertol, quien durante años bregó por la sanción de esta legislación, expresó: “El Congreso, luego de más de 20 años de trabajo en este tema, aprobó finalmente la ley sanitaria de control del tabaco que salvará vidas. El tabaco mata y nuestro objetivo es proteger a quienes eligen libremente no fumar. Queremos prevenir para tener nuevas generaciones de jóvenes no fumadores. Recordemos que se trata de una cuestión de salud pública y no de prácticas sociales y que los principales puntos de esta norma son la prevención, los espacios 100% libres de humo, las advertencias sanitarias en los atados de cigarrillos y la prohibición de la publicidad”¹⁸³.

Desde las organizaciones de control de tabaco resaltaron que “la sanción de esta ley es un avance trascendental en pos de la salud de todos los argentinos” y celebraron que “el Congreso de la Nación haya por fin decidido legislar a favor de la vida de todos los trabajadores sin ningún tipo de discriminación. Los diputados y diputadas desarrollaron un intenso debate en el que se reconoció la necesidad de impulsar una política pública para luchar contra la epidemia de tabaquismo”¹⁸⁴.

Verónica Schoj, coordinadora nacional de ALIAR y una de las máximas referentes en la lucha contra el tabaco reconoció que “las medidas que se establecen en esta ley serán un pie de apoyo

182 British American Tobacco Southern Cone. Regulatory Update. 2012.

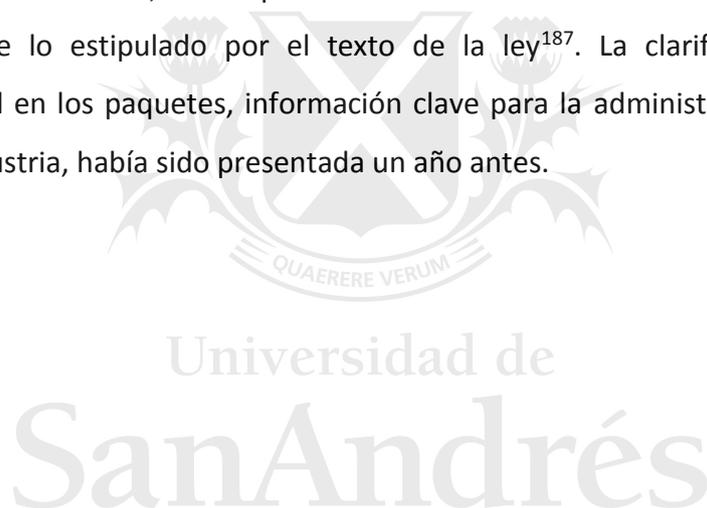
183 “En Argentina no se podrá fumar en lugares públicos”. La Nación. 1 de junio de 2011.

184 http://www.fac.org.ar/1/prensa/comunicados/ley_antitabaco.php

para seguir avanzando en la lucha contra esta enfermedad que mata a más de 40.000 personas al año en nuestro país. La prohibición de publicidad, los ambientes 100% libres de humo de tabaco y la inclusión de advertencias sanitarias con pictogramas en los paquetes de cigarrillos son medidas probadas para desincentivar el inicio en el consumo de los chicos y chicas, desnaturalizar la práctica y disminuir el consumo en la sociedad. Y a su vez, con estas medidas hemos avanzado profundamente en garantizar mejores condiciones de salud para todos los trabajadores”¹⁸⁵.

Doce días después, la entonces Presidente de la Nación, Cristina Fernández de Kirchner convocó a un acto en la Casa de Gobierno para promulgar la ley, a la que se le otorgaría el número 26.687. En su discurso, la mandataria festejó la decisión y recalcó que esta medida no iba afectar los intereses de las economías regionales¹⁸⁶.

La reglamentación de la norma, como presentamos al comienzo de este apartado, tardó en definirse más allá de lo estipulado por el texto de la ley¹⁸⁷. La clarificación acerca de las advertencias de salud en los paquetes, información clave para la administración de los procesos productivos en la industria, había sido presentada un año antes.



185 http://www.fac.org.ar/1/prensa/comunicados/ley_antitabaco.php

186 “Como ex legisladora - me decía Daniel – que en ambas cámaras salió por unanimidad la ley, pero me imagino lo que debe haber costado en el Senado. ¿Por qué? Es muy simple tiene su explicación funcional, las provincias están representadas en el Senado, hay provincias que tienen una fuerte producción tabacalera y siempre fue más difícil en el Senado por el peso específico porque además cómo funciona el Senado, como hay digamos promociones regionales de apoyo a las tabacaleras, a los del sur con el gas, o sea es siempre un cúmulo de negociaciones absolutamente legales, constitucionales y lógicas en el juego político y fundamentalmente en una estructura de carácter netamente federal como es el Senado de la Nación, donde las provincias tratan de que no se afecten las actividades económicas. Por eso la primera cuestión, que tenemos que aclarar es que esto no va a afectar y por eso pudo sancionarse, una vez que se pudo convencer, persuadir de que realmente no había una afectación económica”. Cristina Fernández de Kirchner. Casa de Gobierno. 13 de junio de 2011.

187 La industria expresó en reiteradas oportunidades la necesidad de la publicación de la reglamentación en línea con los tiempos definidos por ley. Individualmente como compañías o a través de la Cámara de la Industria del Tabaco enviaron cartas al Ministro de Salud Juan Manzur instando a una pronta resolución.



Figura 1.c.16. Publicaciones en diarios nacionales sobre la aprobación de la Ley N.º 26.687 (2 de junio de 2011)

Una discusión sin punto final

La definición de la Ley nacional N.º 26.687 permitió poner un punto de encuentro en la larga discusión que llevó finalmente a contar con un adecuado marco regulatorio de control de tabaco en el país. Esto no implica, sin embargo, que el debate esté definitivamente cerrado.

En primer lugar, como se vio, luego de la sanción de la ley se avanzó aún más en la cuestión tributaria, como una cuestión separada. Por otro lado, la Argentina aún no ha ratificado el FCTC, por lo que los actores involucrados seguirán empujando para que suceda, sobre todo aquellos que tendrían beneficios concretos de la acción.

Pero sobre todo, todavía queda espacio para ahondar en la regulación. Si bien la ley nacional vigente es exhaustiva, en otros lugares del mundo se encuentran normativas aún más severas y pueden convertirse en un ejemplo a seguir por otras geografías, como la Argentina. Las expectativas sociales también juegan su rol: a medida que el cambio cultural avanza, las inquietudes por ser aún más profundos en el control estatal sobre el tema se acrecientan.

Así, siguiendo en su mayoría las propuestas del FCTC, podemos encontrar que en un futuro pueden aparecer iniciativas para intervenir con más fuerza, por ejemplo, en los paquetes de los cigarrillos, y buscar ampliar las advertencias sanitarias que deben imprimirse, como sucede en Uruguay, o aún más allá, prohibir a las tabacaleras mostrar colores y tipografías que identifiquen a las marcas, implementando así los paquetes genéricos o “*plain packaging*”, como rige en Australia, por ejemplo¹⁸⁸.

Este tipo de iniciativas ya fueron presentadas en legislaturas nacionales como la de Canadá y Gran Bretaña, y, en nuestra región, en Uruguay, aún sin avanzar. En caso de que sucediera, las tabacaleras estarían obligadas a presentar sus productos en paquetes cuyo único diferenciador sería el nombre comercial impreso con tipografía común a todos. Así, un consumidor no podría diferenciar un paquete de *Marlboro*, *Lucky Strike* o *Camel* más que por la marca escrita. Eso quitaría a las compañías la posibilidad de comunicarse con sus consumidores, ofrecer información sobre los ingredientes de los productos y los riesgos asociados y, sobre todo, la posibilidad de competir libremente como un negocio legítimo y legal. De esta manera, con el pretexto de proteger la salud de la población, se colocaría al Estado en una posición extrema que vulneraría los derechos de propiedad y libertad de comercio y de expresión. Además, comoditizaría a los productos ya que el consumidor, al ver iguales a todos los paquetes, no encontraría ningún incentivo en comprar un producto de mayor precio con su consecuente reducción de recaudación impositiva. Finalmente, facilitaría la tarea a los falsificadores y contrabandistas quienes podrían copiar fácilmente los paquetes y así enfrentar barreras más bajas para ingresar en el mercado legal. Esto mismo, sin embargo, ocurre también cuando el tamaño en las advertencias de salud que se impone es excesivo.

Con respecto a la publicidad, las excepciones que propone la ley nacional pueden ser fácilmente derogadas por una nueva norma y alcanzar la prohibición total a la comunicación de productos de tabaco, hasta del uso de la marca corporativa de las compañías tabacaleras en cualquier tipo de actividad. Asimismo, como ocurre por ejemplo en Canadá, Irlanda o Gran Bretaña, puede vedarse completamente la exhibición de los paquetes en los puntos de venta, para que no sean visibles, sobre todo, por menores de edad.

188 <http://www.abc.es/20120815/internacional/abci-australia-cajetillas-tabaco-201208151419.html>



Figura 1.c.17. Paquetes genéricos en Australia

Sobre el producto aún puede avanzarse en la prohibición de los aditivos, saborizantes y variedades de tabaco y hasta bajar todavía más los límites de las emisiones de los productos de tabaco, como la nicotina. También podrían obligar a incluir materiales biodegradables en los filtros de los cigarrillos para evitar que las colillas impacten en el ambiente, imponer que los productos se extingan automáticamente cuando no es fumado para que no produzcan incendios o hasta obligar a las tabacaleras a hacerse cargo del gasto público que genera la recolección de este residuo o las consecuencias que pudieran provocar.



Figura 1.c.18. Puntos de venta con prohibición de exhibición de productos de tabaco en Australia y Canadá

Podrían también regular aún más los espacios de consumo de cigarrillos: prohibir fumar en cualquier espacio público libre¹⁸⁹ como plazas, parques¹⁹⁰ o veredas, evitar el consumo mientras se maneja para evitar distracciones y accidentes¹⁹¹ o restringirlo en edificios de departamentos para no molestar a los vecinos¹⁹², entre otras disposiciones.

En suma, las medidas pueden avanzar hasta donde empujen las expectativas sociales o la creatividad del regulador. Al fin de cuentas, siempre habrá espacio para que las autoridades públicas sigan este camino y lleven al límite la persecución al cigarrillo, hasta llegar a definir que la producción y venta de productos de tabaco no sea deseable, prohibir esas actividades de plano¹⁹³ y convertir al sector en ilegal, como ocurre en Bután y el Vaticano.

De hecho, esto sí ocurrió con productos sustitutos: el 9 de mayo de 2011 la Administración Nacional de Medicamentos, Alimentos y Tecnología Médica (ANMAT) publicó la Disposición 3226/11 en el Boletín Oficial¹⁹⁴. A través de esta regulación, se prohibía la “importación, distribución, comercialización y la publicidad o cualquier modalidad de promoción en todo el territorio nacional del sistema electrónico de administración de nicotina denominado Cigarrillo Electrónico”¹⁹⁵. En medio de la etapa final de la discusión del proyecto que terminó en la Ley

189 En Tierra del Fuego, por ejemplo, en enero de 2018, se sancionó una ley provincial que excede las definiciones de la Ley Nacional N° 26.687 al prohibir, por ejemplo, el fumar en espacios abiertos de acceso público como canchas de fútbol.

190 <http://www.perfil.com/sociedad/impulsan-ley-para-prohibir-fumar-en-espacios-publicos.phtml>

191 https://www.clarin.com/ciudades/capital-proponen-multas-fumar-auto_0_VJRfW1TRe.html

192 <http://www.portafolio.co/economia/finanzas/ley-propiedad-horizontal-regula-consumo-cigarrillo-edificios-475112>

193 https://www.elespanol.com/ciencia/salud/20160530/128737388_0.html

194 http://www.anmat.gov.ar/boletin_anmat/mayo_2011/Dispo_3226-11.pdf

195 El 1° de noviembre de 2016, a través de un comunicado, la ANMAT ratificó la prohibición de estos productos: “Luego de haber realizado una nueva evaluación sobre los efectos del llamado cigarrillo electrónico, la ANMAT ha decidido ratificar la prohibición para importar, distribuir y comercializar dichos dispositivos y todos sus accesorios (incluyendo los líquidos para recargarlos), como así también la publicidad de los mismos.

“Cabe recordar que, en mayo de 2011, esta Administración Nacional había tomado dicha medida por medio de la Disposición 3226/11, teniendo en cuenta la falta de evidencia científica que avalara la eficacia del cigarrillo electrónico para la protección de la salud humana.

“La ratificación de la medida se ha tomado luego de un proceso de actualización de la búsqueda de evidencia científica al respecto.

Concluido el proceso, se ha constatado que dicha evidencia es de baja calidad, en razón de la amplia variabilidad de diseños, heterogeneidad de dosis, tipos y generaciones de cigarrillos electrónicos utilizados.

“Del análisis de los estudios realizados, surge que los dispositivos en cuestión podrían provocar que algunos fumadores dejen el hábito en el corto plazo (seis meses) en comparación con el placebo. Sin embargo, las investigaciones no realizan la comparación con tratamientos aprobados y seguros empleados hasta el momento.

“Ninguno de los estudios es concluyente sobre los efectos adversos del cigarrillo electrónico a mediano y largo plazo, ya que los dispositivos aportan, en el vapor inhalado, una cantidad incierta de nicotina y de otras sustancias tóxicas. También se ha registrado en oportunidades la explosión de la batería del dispositivo, una complicación peligrosa de frecuencia desconocida.

“Según los expertos, los cigarrillos electrónicos son una forma no controlada de aporte extra o de sustitución de la nicotina, que puede perpetuar y reforzar el hábito de fumar. Se encuentra probado que aporta sustancias tóxicas, siendo posible que favorezca el inicio en el tabaco de aquellos que nunca han fumado cigarrillos convencionales, en especial los adolescentes, quienes lo usan en ocasiones como elemento recreativo.

“Como toda sustancia o dispositivo empleado por el ser humano y aún no aprobado por falta de evidencias sobre su efectividad y seguridad, constituye una herramienta peligrosa y por fuera del arsenal terapéutico registrado hasta el momento para dejar de fumar, que es el primer objetivo desde el punto de vista de la salud individual y colectiva.

“Por todo lo expuesto, y en virtud de que las pruebas existentes son insuficientes para afirmar que los cigarrillos electrónicos ayudan a dejar de fumar y que tampoco se ha establecido su seguridad a mediano y largo plazo, la ANMAT ratifica lo establecido en el artículo 1° de la Disposición N° 3226/11.”

Nacional N° 26.687, pasó casi desapercibida y no se le prestó demasiada atención. En ese momento, comparado con los cigarrillos, este no era un producto de relevancia para la industria. Hoy es el negocio al que apuntan las tabacaleras para el futuro cercano¹⁹⁶. En la Argentina está prohibido.



196 “Phillip Morris quiere dejar el cigarrillo”. La Nación. 5 de enero de 2018. <http://www.lanacion.com.ar/2098190-phillip-morris-quiere-dejar-el-cigarrillo>

Análisis del caso

2.a | El tabaco como cuestión política

Análisis de los actores en la discusión de las políticas públicas de control de tabaco en la Argentina

Como presentamos en apartados anteriores, en beneficio de un estudio amplio de la cuestión, proponemos dar comienzo al análisis dejando de lado la idea de que el único motivo que demoró la sanción regulatoria fue la acción interesada de la industria tabacalera sobre el accionar de los legisladores. Si bien, por lo expuesto previamente, es innegable la influencia que este sector ejerció sobre las diferentes instancias de decisión, también se presentó la forma en que otros actores involucrados desarrollaron fuertes capacidades para acceder a las mismas instancias con el fin de afectar el desarrollo de la formulación de normativas.

En este capítulo buscaremos describir brevemente cuáles son esos actores involucrados en la definición de esta cuestión y su capacidad para incorporarla en la agenda gubernamental. Asimismo nos preguntaremos acerca de su posición y sus temas específicos de interés con respecto a la regulación de control de tabaco, e intentaremos comprender la relación con los otros jugadores en la cuestión y la forma en que se generan alianzas u oposiciones transitorias o estructurales para la gestión de esos intereses en el espacio público.

Como veremos en la sección 2.c., el Estado, en el proceso de elaboración de políticas públicas, arbitra entre diversos intereses para alcanzar el abordaje adecuado de una cuestión problematizada y así formular la definición que considere más cercana a los objetivos propuestos. Toma partido y decide frente al abanico de opciones de abordaje que se presentan. Los actores con interés en el tema intentarán guiar al decisor a la opción más cercana a su visión de solución.

“Si entendemos a la política estatal como un conjunto de tomas de posición del Estado respecto de cierta cuestión, y si este conjunto tiende a variar tanto a través de diversos organismos estatales como a lo largo del tiempo, es evidente que tal política no puede ser entendida ni explicada con prescindencia de las políticas de otros actores”, explican Oszlak y O’Donnell (1984). “Cuál es el entramado de apoyos y oposiciones, - continúan- cuál es la configuración de cuestiones

en las que se ha interpenetrado con sectores dominantes, pueden ser importantes factores explicativos de las políticas que adopte respecto de cada cuestión en particular¹⁹⁷”.

Tamayo Sáez (1997), por su parte, entiende que “no todos los problemas de la agenda sistémica tienen las mismas posibilidades de acceso a la agenda institucional; unos entran con más facilidad que otros. Podemos hablar, por tanto, de la existencia de sesgo en la accesibilidad a la agenda institucional. Los directivos públicos tienen que ser conscientes de la existencia de ese sesgo y eliminarlo en lo posible, de modo que los problemas de ciertos colectivos sociales no queden rutinariamente fuera de las prioridades de las organizaciones públicas. Por fortuna, existen contras sesgos, que ayudan a superar las barreras de la desigualdad de poder, las barreras culturales y las barreras a la innovación.¹⁹⁸”.

Por eso, como continúan Oszlak y O’Donnell (1984), “difícilmente encontraremos casos en los que todos los actores, incluido el Estado, coincidan en la percepción y valoración del problema social que se ha convertido en cuestión¹⁹⁹”. De esta manera, se hace necesario, siguiendo a los mismos autores “aprender quién la reconoció como problemática, cómo se difundió esa visión, quién y sobre la base de qué recursos y estrategias logró convertirla en cuestión²⁰⁰”.

Para comprender a la problemática y la forma en que esta se convirtió en una cuestión que debía ser contemplada por el Estado para ser resuelta a través de políticas públicas adecuadas, no sólo hay que evaluar las características del tema y su impacto social, sino también preguntarse por su capacidad de ser problematizado a través de la óptica de actores relacionados con la cuestión con capacidad de influencia en los decisores estatales.

Los actores involucrados son quienes otorgan visibilidad a una problemática. Como explica Tamayo Sáez, siguiendo a Jones, “podemos convenir que el volumen total de problemas que preocupan a la sociedad es más amplio que el de problemas que reciben atención por parte de las administraciones públicas. No todos los problemas detectados tienen la misma prioridad para los decisores públicos, sólo algunos de ellos tienen la entidad suficiente para convertirse en problemas públicos. Al conjunto de problemas que preocupan a una sociedad en un momento

197 Oszlak, Oscar y O’Donnell, Guillermo, “Estado y Políticas Estatales en América Latina: Hacia una estrategia de investigación”, en Kliksberg, Bernardo y Sulbrandt, José (comps.), Para investigar la Administración Pública, Madrid, INAP, 1984. Pág. 109

198 Tamayo Sáez, Manuel, “El análisis de las políticas públicas” en Bañón, Rafael y Carrillo, Ernesto (comps.), La Nueva Administración Pública, Madrid, Alianza, 1997. Pág. 292

199 Oszlak, Oscar y otros. Op. Cit. Pág. 128.

determinado se le denomina agenda sistémica. De esa agenda, los decisores públicos extraen algunos y confeccionan la agenda institucional o agenda política”.

Sin embargo, para la correcta implementación de políticas públicas y para atender a esa cuestión, deben tener en cuenta a los diversos involucrados. Según Tamayo Sáez, “ciertos grupos sociales son más poderosos que otros y tienen mayor capacidad para hacer prevalecer sus problemas ante la administración. La organización de estos grupos, su capacidad para presentar demandas y para influir en las decisiones públicas, les asegura una cuota mayor de temas en la agenda de la administración que la que pueden conseguir grupos poco estructurados y con menor influencia”.

Douglas North entiende al sistema político como un mercado en el cual “los actores tienen una comprensión imperfecta de los temas que los afectan”, lo que complica el logro de soluciones eficientes, ya que las medidas que se toman se basan en la discrecionalidad de las autoridades gubernamentales, quienes toman decisiones a partir de sus marcos conceptuales, los cuales pueden o no coincidir con los del interés público. Así aparecen en escena los grupos de interés que intentarán influenciar en las decisiones de los gobernantes para orientar sus decisiones hacia medidas cercanas a sus intereses (los benefician o al menos que no les perjudiquen)²⁰¹.

Como expone Tamayo Sáez, “la primera tarea del analista es (...) identificar a los actores con algún tipo de intereses en el problema y reconstruir sus definiciones, la forma en que ven el problema. Desde este punto de vista, la definición de problemas es ante todo una cuestión política, decidir a quien se tiene en cuenta y hasta qué punto. El apoyo para la decisión sobre la definición del problema se resuelve con herramientas políticas –consultas, reuniones intercambios de información, negociaciones– y posteriormente con técnicas instrumentales –fijación de las fronteras del problema, cuantificación del número de afectados, comprensión de sus posibles ramificaciones y evaluación de la gravedad e intensidad del problema²⁰²”.

De esta manera, los actores se hacen presentes en el momento de la formulación de alternativas en el cual los diferentes involucrados, siguiendo el texto de Oszlak y O’Donnell, se “movilizan buscando influir en el modo de resolución de la cuestión²⁰³ y poniendo en juego los recursos

200 Oszlak, Oscar y otros. Op. Cit. Pág. 110.

201201 Análisis tomado de Crisafulli, Jorge. Op. Cit.

202 Tamayo Sáez, Manuel. Op. Cit. Pág. 286.

203 Oszlak, Oscar y otros. Op. Cit. Pág. 123.

necesarios para la acción lo que, además, define el “poder relativo y su grado y tipo de acceso”²⁰⁴ a las autoridades encargadas de la toma de decisiones para la implementación de las políticas públicas.

En este caso, como veremos en el próximo capítulo, debería haber una cooperación (o al menos una imposición externa a la interacción) que permita encontrar un consenso para que las propuestas prosperen, teniendo en cuenta los diferentes puntos de vista luego de los correspondientes estudios y puesta en común de las perspectivas de los involucrados.

Debido a este cruce de voluntades es que, en beneficio del análisis, adherimos en principio a un supuesto más complejo que la sentencia a las tabacaleras como obstáculo para la regulación: comprendemos que existe un entramado amplio de intereses, muchos de ellos favorables a la regulación, que en la interacción terminan conspirando contra un resultado eficiente.

Presentamos entonces el análisis de actores que sigue, en el cual dejamos de lado detalles de las características de cada uno que pueden profundizarse en otros estudios, para centrarnos en las particularidades centrales que los configuran como jugadores interesados en la cuestión.

Industria tabacalera

Iniciamos el análisis por el grupo de las compañías tabacaleras, cuyos participantes detallamos en la descripción de la actividad económica presentada en el capítulo 1.b., ya que en todo debate sobre la cuestión se los coloca como el actor más poderoso en la discusión. Se han publicado diversos trabajos a lo largo de los años, la gran mayoría auspiciados por organizaciones antitabáquicas, en los cuales se daban a conocer lo que, según esos puntos de vista, eran estrategias y maniobras de la industria para obstaculizar la definición de políticas de control de tabaco u ocultar los riesgos reales del consumo de los productos que comercializan²⁰⁵.

Los medios de comunicación²⁰⁶ y hasta el cine²⁰⁷ reflejan a su vez esta presentación de la industria

204 Oszlak, Oscar y otros. Op. Cit. Pág. 123.

205 Ver, como ejemplos, BAT's Guildford Depository en <http://bat.library.ucsf.edu/>; Wakefield, Melanie. Liberman, Jonathan. “Back to the future: tobacco industry interference, evidence and the Framework Convention on Tobacco Control”, en tobaccocontrol.bmj.com; o “Los documentos internos de las tabacaleras”. Infobae.com. 22 de mayo de 2013(<http://blogs.infobae.com/maldita-nicotina/2013/05/22/los-documentos-internos-de-las-tabacaleras/>)

206 Ejemplos: “Cómo esfumar la prohibición de fumar” Página 12. 1 de septiembre de 2008:

(<http://www.pagina12.com.ar/diario/sociedad/3-110729-2008-09-01.html>), “La ley antitabaco está ‘congelada’ en Diputados”

como un actor con un feroz e indomable poder de “lobby”²⁰⁸, entendido como tráfico de influencias, relacionado con insoportables presiones, destinadas a diluir las iniciativas con el objetivo de preservar la sustentabilidad de su negocio²⁰⁹.

Entre otras prácticas, se acusa a la industria de obstaculizar el proceso de definición de políticas públicas (presiones sobre el Poder Ejecutivo o gestión de intereses ante legisladores), orquestar campañas públicas en las que se incluyen cuantiosas campañas en medios de comunicación, organizar cursos, viajes y seminarios para actores con influencia, realizar donaciones a organizaciones cercanas a los reguladores, reclutar grupos de presión para realizar manifestaciones públicas, amenazar con acciones judiciales y hasta pagar sobornos a las autoridades políticas²¹⁰.

La industria, por su parte, realiza grandes esfuerzos por presentar otra cara como actor social y se muestra con una postura transparente con respecto a su rol en el debate de regulaciones que afectan a su negocio. En el capítulo anterior se presentaron, como ejemplo, las respuestas positivas de la industria ante la sanción de la ley nacional²¹¹ o las gestiones que abiertamente realiza para acercar sus posiciones a las autoridades.

Infobae.com. 19 de octubre de 2010. (<http://saludable.infobae.com/la-ley-antitabaco-esta-congelada-en-diputados/>), “Apuntan al lobby de las tabacaleras por el freno a ley antitabaco bonaerense”. Infobae.com. 1 de octubre de 2008. (<http://www.infobae.com/notas/nota.php?Idx=406684&IdxSeccion=0>), “El tabaco resiste en la Argentina”. La Nación. 5 de agosto de 2008. (<http://www.lanacion.com.ar/1291331-el-tabaco-resiste-en-la-argentina>), “Diputados denuncian presiones de las tabacaleras”. Diario Río Negro. 2 de junio de 2010. (<http://www.rionegro.com.ar/diario/diputados-denuncian-presiones-de-las-tabacaleras-379224-9701-nota.aspx>), entre otros.

207 Ver, como ejemplos, “Gracias por fumar” (Título original: “Thank you for smoking”), de Jason Reitman (EE.UU., 2005) o “El informante” (Título original: “The Insider”), de Michael Mann (EE.UU., 1999)

208 “La gestión de intereses, comúnmente llamada “lobby” o “cabildeo”, es una práctica mediante la cual representantes de intereses particulares argumentan en su favor frente a los tomadores de decisión. Es una actividad habitual, desarrollada en todos los países por diferentes actores sociales y económicos, que expresan sus demandas e ideas en los ámbitos de decisión. Si bien en democracias consolidadas estas prácticas enriquecen el debate público y contribuyen con la construcción de democracias más transparentes y deliberativas, en contextos de baja institucionalización esta actividad legítima es percibida como un acto oscuro y es relacionada, casi automáticamente, con prácticas emparentadas con la corrupción”. Definición de “lobby” en Araujo, María Fernanda Araujo; Salem, Tatiana. “Apuntes para la regulación de la gestión de intereses a nivel subnacional. El caso de Morón”. Programa de Justicia y Transparencia - Área de Fortalecimiento de las Instituciones. CIPPEC. 2010.

209 Una reflexión general (no exclusiva sobre tabaco) permite graficar la concepción general sobre la gestión de intereses: “El debate sobre la gestión de intereses (comúnmente conocido por la palabra inglesa “lobby”) que se venía produciendo en nuestro país, no había conseguido llegar a un nivel de análisis que superara el prejuicio sobre la gestión de intereses como una actividad emparentada, lisa y llanamente, con la corrupción. De este modo, este planteo no consideraba que la actividad en sí misma permite la articulación de las demandas sociales y el enriquecimiento del debate público, que son claves para una sociedad transparente y democrática”. Baragli, Néstor. Elaboración participada de normas. Un espacio abierto para el debate de las decisiones públicas. Oficina Anticorrupción. Ministerio de Justicia y Derechos Humanos 2ª ed. – Buenos Aires. 2007.

210 “Big Tobacco’s Global Lobbying Campaign”. International Consortium of Investigative Journalists. Noviembre de 2010.

211

[http://www.noblezapiccardo.com/group/sites/bat_7x3dc8.nsf/vwPagesWebLive/DO7X4ERD/\\$FILE/medMD8HVJ4D.pdf?openfilement](http://www.noblezapiccardo.com/group/sites/bat_7x3dc8.nsf/vwPagesWebLive/DO7X4ERD/$FILE/medMD8HVJ4D.pdf?openfilement)

La industria considera que el mejor camino para regular el consumo, la producción y la comercialización de productos de tabaco es la definición de normativas que contemplen en su discusión a todos los involucrados. Por eso, defiende su legítimo derecho²¹² a plantear sus puntos de vista sobre asuntos que afectan a su sector en forma transparente. De esta manera, se busca evitar además el diseño de regulaciones que generen distorsiones y resulten inefectivas respecto a los objetivos sanitarios buscados.

Esta posición es recurrente en los diferentes materiales de comunicación que publican las empresas. Algunos de estos son los sitios web de las filiales de las compañías multinacionales con presencia en la Argentina. En ellos dejan clara su posición. Por un lado, la compañía British American Tobacco sostiene que “productos riesgosos como el tabaco exigen una regulación sensata, que asegure una comercialización y comunicación responsable de nuestros productos y a la vez asegure que los adultos puedan continuar tomando decisiones informadas acerca del consumo de cigarrillos”²¹³.

Massalin Particulares, a su vez, publica lo siguiente: “apoyamos una regulación integral de los productos de tabaco (...) Para ser efectivas, las políticas regulatorias del tabaco deben basarse en evidencia, aplicarse a todos los productos de tabaco, y deben tener en cuenta la opinión de todas las partes interesadas legítimas, incluidas las autoridades sanitarias, las autoridades financieras gubernamentales, los fabricantes de productos de tabaco y otros miembros de la cadena de suministro de tabaco. Las políticas regulatorias deben considerar la posibilidad de que sus medidas provoquen consecuencias adversas que vayan en contra de los objetivos de salud pública, como por ejemplo, incrementar la demanda de cigarrillos ilegales”²¹⁴.

En la misma línea, la ex Nobleza Piccardo continúa: “la regulación excesiva a menudo tiene consecuencias no deseadas. Medidas tales como la prohibición de exhibición de producto al consumidor y los aumentos repentinos de impuestos pueden distorsionar la competencia entre las compañías de tabaco y, en algunos casos, pueden dar lugar a que los consumidores se cambien a productos más baratos, traficados ilegalmente. La regulación basada en evidencia científica es importante en la industria del tabaco y, cuando se desarrolla entre todas las partes involucradas,

212 La Constitución Nacional, a través de su artículo 14, garantiza los derechos de “trabajar y ejercer toda industria lícita” y de “peticionar a las autoridades”, entre otros.

213 http://www.noblezapiccardo.com/group/sites/BAT_7X3DC8.nsf/vwPagesWebLive/DO7X4D2R?opendocument&SKN=1

214 http://www.pmi.com/marketpages/Pages/market_es_ar.aspx

puede ayudar a asegurar un mercado ordenado, que sirve a los intereses de los consumidores y los gobiernos. Creemos que la clave para el futuro es la cooperación razonable entre los gobiernos y las compañías tabacaleras bien organizadas y socialmente responsables”²¹⁵.

Así, según lo que expresan, se deja en claro que ambas compañías²¹⁶ son proclives a contar con políticas públicas que brinden un marco adecuado a su actividad. Si bien, en caso de prosperar, las legislaciones de control de tabaco llevarían a la industria a adoptar nuevas restricciones para el desarrollo de sus actividades, que hasta podría afectar sus rentabilidades, las compañías se comunican de forma abierta ante las autoridades y reguladores para presentar sus puntos de vista basados, sobre todo, en la posibilidad de poder seguir diferenciando las marcas a través de la comunicación con los consumidores, proteger la integridad de sus productos y evitar la venta y exposición de los cigarrillos a los menores de edad. Como industria legal buscan también proteger sus marcas comerciales e impedir el surgimiento o crecimiento del contrabando y falsificación de productos en el mercado. Sin embargo, se opondrán a aquellas que no cuenten con el debido respaldo técnico, estén basadas en dogmas y prejuicios o busquen solamente afectar su negocio sin mayores justificativos.

Como afirma British American Tobacco en su sitio, “la elección de los distintos enfoques restrictivos implica un análisis cuidadoso de los costos y beneficios que están en juego. Las regulaciones más efectivas son aquellas que son percibidas como justas y equilibradas por todas las partes. La transparencia y la consulta a todos los interesados es vital para crear un consenso que sostenga las decisiones del gobierno (...) basado en un total entendimiento de todos los factores en juego y que sea justo con todas las partes involucradas”²¹⁷.

Por eso, defienden su legítimo derecho a defender sus puntos de vista y gestionar sus intereses ante los gobiernos como actor social involucrado²¹⁸. Sin embargo, desde las organizaciones

215 http://www.batargentina.com/group/sites/BAT_9YXKEP.nsf/vwPagesWebLive/DO9T5KJ8?opendocument

216 Las empresas fabricantes menores, como la Cooperativa de Tabaco de Jujuy, Tabacalera Sarandí o Coimexport, cuya participación tanto en el mercado como en la discusión pública no es relevante también participan de la discusión y defienden su derecho a defender su punto de vista. En un comunicado enviado a los medios de comunicación el 19 de agosto de 2005, a raíz de la presentación del proyecto de ley del Poder Ejecutivo, la Unión Tabacalera PYMES Argentina expresó: “Deseamos dejar en claro que nuestra Cámara no rechaza esta ley en sus conceptos generales, sobre todo en los puntos específicos referentes a la salud, pero no estamos de acuerdo a el planteo en materia impositiva a través del control de precio mínimo o mal llamado precio salud y el mecanismo de restricción a la publicidad”.

217 http://www.noblezapiccardo.com/group/sites/BAT_7X3DC8.nsf/vwPagesWebLive/DO7X4D2R?opendocument&SKN=1

218 La industria tabacalera es uno de los sectores económicos más activos en la defensa del derecho de las empresas de gestionar sus intereses ante las autoridades públicas. Por ejemplo, Nobleza Piccardo fue una de los auspiciantes, junto a Fondo Regional para la Promoción de la Transparencia (FONTRA) y el Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (CIPPEC), de un seminario realizado el 27 de abril de 2010 en el Senado de la Nación el que se presentaron diversos proyectos de ley para comenzar a transparentar los intereses de los diferentes grupos que inciden en la legislación argentina. Estas iniciativas, elaboradas por el

antitabaco se busca por todos los medios evitar el contacto de las compañías con las autoridades gubernamentales, mientras que jamás ponen en duda la necesidad de su propia incidencia sobre los legisladores²¹⁹. Tanto es así que hasta un apartado del FCTC está destinado específicamente a limitar el accionar de la industria en la cuestión.

El inciso 3 del capítulo 5 del convenio establece: “A la hora de establecer y aplicar sus políticas de salud pública relativas al control del tabaco, las Partes actuarán de una manera que proteja dichas políticas contra los intereses comerciales y otros intereses creados de la industria tabacalera, de conformidad con la legislación nacional”. A partir de esta definición, las organizaciones sanitarias buscan de todas formas coartar las gestiones de la industria y profundizar las acciones para evitar la que ellos llaman “interferencia” de las compañías, o cualquiera de los que los antitabaco denominan “grupos de fachada” como los productores de tabaco o los minoristas²²⁰, quienes comparten con la industria la defensa de los intereses relacionados con la sustentabilidad del sector.

Se sobredimensiona la capacidad de la industria tabacalera al afirmar que la misma es capaz y ha obstaculizado los procesos para la sanción de normas tendientes a regular aspectos que hacen a la comercialización de productos de tabaco. Sin embargo, si así fuera, la eficacia de su accionar no parecería ser tal. Prueba de esto, es que desde 2004 hasta la sanción de la ley nacional N° 26.687 una gran cantidad de provincias de nuestro país han avanzado en la sanción de distintas normativas que regulan aspectos tales como los espacios para consumo, la prohibición de venta de cigarrillos a menores de 18 años y la prohibición de hacer publicidad en la vía pública entre otras cuestiones. Si se contempla que, como ejemplos, jurisdicciones como las ciudades de Córdoba y Buenos Aires, y las provincias de Córdoba, Santa Fe, Tucumán, Mendoza, Buenos Aires, Neuquén, Entre Ríos, San Juan, entre otras, regularon cuestiones relacionadas con la industria, ésta contaría con un marco normativo que afecta su negocio en áreas que concentran alrededor del 80% de la población total de nuestro país.

Programa de Justicia y Transparencia de CIPPEC, fueron el resultado de un proceso de elaboración participada de normas que involucró a una multiplicidad de actores con el fin de regular la gestión de intereses, o lobby, en ambas Cámaras del Congreso de la Nación. Incluían proyectos de resolución como “Regulación del lobby. Modificación del reglamento del Senado de la Nación”, “Regulación del lobby. Modificación del reglamento de la Cámara de Diputados de la Nación” y “Régimen de publicidad de la gestión de intereses (publicidad de las agendas de los legisladores)”. http://www.cippec.org/prensa_det.php?idprensa=232

219 “Hacemos gestión de intereses como todo el mundo; las ONG también hacen gestión de intereses. Y lo hacemos de una forma muy transparente, de cara a la sociedad (...) El lobby de las tabacaleras es el de un sector particular que hace lobby igual que todos” Facundo Etchebehere, ex Director de Asuntos Corporativos y Regulatorios de Nobleza Piccardo, en

220 Ver, por ejemplo, Manual para desarrollar legislación para el control del tabaco en la Región de las Américas. Washington. OPS. 2013.

El factor de poder de la industria reside básicamente en el poder económico y el impacto que sus decisiones pueden tener en la economía del país. Como explica Carlos Acuña en “El Análisis de la Burguesía”, “el privilegio que goza la burguesía como agente de acumulación reviste, además, contenido político dada la capacidad que los capitalistas tienen de ‘vetar’ programas o estrategias gubernamentales que perciban como amenazantes o atentatorios a sus intereses. La desinversión como respuesta a medidas gubernamentales percibidas de esta manera redundará en disminución de la actividad económica, crisis distributiva, incrementos de la tensión social y, eventualmente, en crisis políticas que usualmente llevan a que los gobiernos ‘corrijan’ los errores pasados e implementen medidas que esta vez sí responden a los intereses de la burguesía²²¹”. En la misma línea, Fred Block concluye que “esto implica que los capitalistas, en su papel colectivo de inversores tiene un veto sobre políticas estatales porque si fallan en invertir a niveles adecuados pueden crear grandes problemas políticos para los administradores estatales. Esto desincentiva la toma de medidas por parte de los administradores estatales, que puedan disminuir seriamente la tasa de inversión”²²².

Asimismo, su influencia recae en la fuerza que acumula al relacionarse con otros sectores clave de la economía, como por ejemplo, los productores de tabaco, cuya relevancia en las provincias que cuentan con esta actividad es de tal peso que pueden forzar a las autoridades locales y los representantes de esas jurisdicciones a tener una fuerte voz para evitar regular de forma tal que afecte los intereses de ese sector económico clave para sus provincias. Así los productores se convierten en aliados clave para la industria, como también pueden serlo los comerciantes minoristas si los proyectos de regulación pudieran impactar en sus negocios.

Sumado al carácter controversial que el sector lleva como estigma, suma la impronta que el capital tiene en la región. Como afirma Acuña, “las actividades ligadas a maximizar ganancias individualmente no gozan de legitimidad social. La función social del capitalista, por lo tanto, no es valorada ni reconocida por los otros grupos sociales”. Estos terceros le permiten a la industria entonces contar con un respaldo que las exime, en ocasiones, de presentarse públicamente a defender posiciones y hacerlo a través de terceros que cuentan con mayor legitimidad pública

221 Un ejemplo puede encontrarse en la respuesta que British American Tobacco dio a la propuesta del Gobierno Nacional de avanzar en noviembre de 2017 con una reforma tributaria (<https://www.cronista.com/negocios/BAT-analiza-continuidad-de-su-modelo-de-negocios-en-el-pais-tras-la-suba-de-impuestos-20171213-0046.html>). En la misma línea, ante la misma iniciativa para gravar las bebidas azucaradas, The Coca-Cola Company usó la misma argumentación dado que el proyecto podría afectar la sustentabilidad del negocio de la compañía: https://www.clarin.com/rural/coca-cola-pone-duda-inversiones-pais-aumento-impuestos_0_rjQ3487JG.html

para poder así dar mayor fuerza a los argumentos y esquivar restricciones como las previstas por el inciso 5.3 del FCTC²²³.

De todos modos, la industria tabacalera no es un bloque homogéneo. También dentro del sector industrial pueden encontrarse divergencias de criterio en la manera en que se debe legislar o discrepancias debido a sus diferentes posiciones en el mercado. En reiteradas ocasiones, fundamentalmente en aquellas relacionadas con cuestiones tributarias, ambas compañías presentaron diferentes criterios, argumentaciones y hasta acusaciones de que una de las empresas estaba siendo más afectada que la otra por algún proyecto de regulación²²⁴. Lo mismo ocurre con las pequeñas empresas minoritarias del sector, quienes, en discusiones regulatorias o tributarias que pueden afectar su posición ante los grandes jugadores, presentan sus propias estrategias de defensa que hasta los llevaron a establecer acciones judiciales contra los gigantes del mercado²²⁵.

La industria ha cambiado su forma de abrirse a la sociedad y asumir la controversia que genera su negocio²²⁶. Si bien no debe caerse en la ingenuidad de creer que la industria defiende un producto riesgoso para la salud de la población cuya sustentabilidad continúa siendo amenazada por el avance de la regulación y la modificación de los hábitos de consumo, es peligroso también caer en el reduccionismo de juzgar las actividades pasadas de la industria bajo la lupa de las expectativas sociales del presente.

Hoy, en su sitio web, British American Tobacco admite que hace tiempo que ya han aceptado que fumar puede ser causa de enfermedades graves y que dejar de fumar puede resultar muy difícil. Según la compañía, su negocio “no es persuadir a las personas para que fumen sino ofrecer

222 Cita tomada de ACUÑA, BURGUESIA.

223 Ejemplos: “La mayor presión sobre los cigarrillos levanta quejas de los kiosqueros” (https://www.clarin.com/economia/tabacaleras-kioscos-suba-impuestos-cigarrillos_0_SyElOR8Wz.html), “La Asociación Mundial de Productores de Tabaco se queja de las legislaciones contra el consumo” (<https://union-estanqueros.com/las-asociacion-mundial-de-productores-de-tabaco-se-queja-de-las-legislaciones-contra-el-consumo/>),

224 El último caso se dio durante la discusión de la reforma tributaria a fines de 2017. En esa ocasión British American Tobacco publicó el 10 de diciembre una solicitada en los periódicos nacionales más importantes para expresar su preocupación por el avance de la iniciativa. En ella, por primera vez, la compañía se refirió a su competencia abiertamente: “British American Tobacco (...) expresa su grave preocupación por el proyecto de Reforma Tributaria referido al sector tabacalero, pues implicará (...) una mayor concentración del sector, mejorando aún más la rentabilidad de la empresa que domina el 70% del mercado, Massalín Particulares (Philip Morris International)”.

225 “Las tabacaleras no pudieron hacerse humo”. Crítica. 4 de noviembre de 2009

226 “Hemos madurado, tratamos de hacer las cosas de una mejor manera, de responder a los desafíos actuales. Antes, la industria tabacalera era un sector más de consumo masivo, por lo que vendía y promocionaba sus marcas como cualquier empresa. Si vemos los avisos de los años 80 y 90, resultan chocantes. Hoy creemos que el marketing tiene un límite”. Facundo Etchebere, ex Director de Asuntos Corporativos y Regulatorios de Nobleza Piccardo en “Un modelo para gestionar la controversia”, en revista Gestión de julio de 2010.

marcas de calidad a los adultos que ya han decidido fumar” y que fumar “sólo debe ser una decisión de adultos que reconocen los riesgos” por lo que defienden “el derecho de disfrutar los placeres de fumar que tienen los adultos informados”. Por eso es que dicen compartir las preocupaciones que existen en relación a sus productos y que trabajan “fuertemente en el desarrollo de una conducta responsable dentro de una industria percibida por muchos como controversial”²²⁷.

Para la empresa, la clave para reducir el impacto del tabaco en la salud no es la eliminación de la industria, la cual sería reemplazada por el mercado ilegal de cigarrillos sin afectar el consumo, sino “la creación de un clima de cooperación genuina entre la industria tabacalera, los gobiernos nacionales, las agencias de salud pública”. En esta línea afirman trabajar con los objetivos de “reducir el impacto del consumo de tabaco sobre la salud respetando al mismo tiempo el derecho de los adultos informados de elegir los productos que prefieran, evitar que los menores de 18 años fumen, garantizar que (...) marcas y productos sean comercializados de manera responsable y estén dirigidos a consumidores adultos, mantener o promover una carga impositiva adecuada sobre los productos de tabaco y la eliminación del comercio ilícito e identificar estrategias sensatas sobre el consumo de tabaco en público que respeten las posiciones de los no fumadores”²²⁸.

Como vimos, en los últimos meses, la industria fue aún más allá, al anunciar que en los próximos años dejará de comercializar cigarrillos de tabaco para dedicarse a otros productos supuestamente menos dañinos para la salud como los cigarrillos electrónicos y promover programas para abandonar el hábito de fumar²²⁹.

Las organizaciones de control de tabaco, por su parte, seguirán negando a las compañías esa posibilidad. Según ellos, “los objetivos de la industria tabacalera y el desarrollo de políticas efectivas de salud pública son irreconciliables. Cuando un gobierno admite su influencia, está protegiendo las ganancias de las transnacionales del tabaco a costa de la vida y la salud de la población”. Inclusive niegan que la industria haya cambiado en los últimos años, ya que, como afirman, no puede afirmarse que sea una industria responsable dado que “estas mega-

227 http://www.noblezapiccardo.com/group/sites/BAT_7X3DC8.nsf/vwPagesWebLive/DO7X4DAN?opendocument&SKN=1

228 http://www.noblezapiccardo.com/group/sites/BAT_7X3DC8.nsf/vwPagesWebLive/DO7X4DAN?opendocument&SKN=1

229 <http://www.lanacion.com.ar/2098190-phillip-morris-quiere-dejar-el-cigarrillo>

corporaciones han tenido que buscar formas de mejorar su imagen pública”²³⁰. Por eso, para ellos es necesario “conocer las orientaciones y las tácticas utilizadas para contrarrestar las iniciativas en materia de salud pública” para poder así fortalecer “los esfuerzos de los gobiernos, de los partidarios del control del tabaquismo y del público en general para reducir el consumo del tabaco”²³¹.

Sin embargo, existen diferentes evidencias objetivas acerca de esta modificación de comportamiento. Por ejemplo, además del citado reciente cambio de estrategia de negocios de la industria, según reportes de Transparency International²³², un estudio que analiza la transparencia en las prácticas anticorrupción de las 105 empresas multinacionales más importantes del mundo, British American Tobacco es una de las empresas reconocidas con mejores prácticas (23ra.) de comportamiento corporativo. Asimismo, la misma compañía figura hace más de diez años en el Índice de Sustentabilidad Dow Jones²³³, que evalúa por la performance empresarial en materia social, económica y ambiental. Estos indicadores neutrales la posicionan como un actor que pueda considerarse de ser escuchado en las mesa de debate social.

No obstante, como afirma Patricia Debeljuh (2008), “si bien en los últimos tiempos las grandes compañías de tabaco se han mostrado más abiertas y transparentes acerca de los riesgos en la salud y han explorado nuevas formas de innovación en el desarrollo de sus productos, parecería que aún no ha sido suficiente para zanjar la cuestión porque esta nueva apertura viene precedida de una profunda y probablemente larga desconfianza hacia la industria tabacalera que llevará años remontar”²³⁴.

Organizaciones de control de tabaco

De todos, el grupo más radicalizado lo conforman las organizaciones de control de tabaco, cuyos objetivos centrales son desincentivar el consumo de tabaco a través de la promoción de hábitos saludables e impulsar el fortalecimiento de políticas de salud pública que luchen contra el

230 http://www.aliarargentina.org/images/stories/Documentos/fact_sheet_por_que_la_it_no_debe_hacer_rsc.pdf

231 Organización Panamericana de la Salud. La rentabilidad a costa de la gente: Actividades de la Industria Tabacalera para Comercializar Cigarillos en América Latina y el Caribe y Minar la Salud Pública. Washington. 2002.

232 Transparency International. Transparency in Corporate Reporting: Assessing the World's Largest Companies. www.transparency.org. 2012.

233 <http://www.sustainability-indices.com/>

consumo de estos productos.

Existe una larga lista de instituciones que puede incluirse en este grupo. Entre otras se encuentran la Unión Antitabáquica Argentina (UATA), Asociación Argentina de Tabacología (AsAT), la Alianza Libre de Humo de Tabaco – Argentina (ALIAR), la Fundación Interamericana del Corazón- Argentina (FIC-Argentina), la Asociación Argentina de Medicina Respiratoria (AAMR), la Liga Argentina de Lucha contra el Cáncer (LALCEC), la Asociación Argentina de Oncología Clínica (AAOC), BASTA! Jóvenes Latinoamericanos Libres de Tabaco, la Fundación Cardiológica Argentina, la Framework Convention Alliance (Alianza Mundial para el Convenio Marco), la Asociación Antitabáquica Sin Pucho, el Programa de Control de Tabaco del Hospital Italiano (GRANTAHI), la Fundación Argentina de asistencia al paciente con EPOC (FUNDEPOC), la Campaign for Tobacco Free Kids (Campaña por niños libres de tabaco), el Consejo de Salud Libre de Humo de la Asociación Médica Argentina o la Sociedad Argentina de Cardiología (SAC).

Según las mismas agrupaciones, uno de sus roles clave es “hacer un seguimiento de las acciones de la industria tabacalera y exponer los intereses comerciales que hay detrás de las distintas estrategias que buscan bloquear los procesos legislativos o influenciar las medidas de salud pública para el control de tabaco”²³⁵ para poder así solicitar a los gobiernos que “adopten las medidas necesarias para, por un lado, asegurar la exclusión de la industria tabacalera en la definición y tratamiento de las políticas de salud y, por otro, rechazar acuerdos de cualquier tipo con estas corporaciones”²³⁶.

Entienden que “las organizaciones de la sociedad civil juegan un rol preponderante en la defensa del derecho a la salud, por lo que deben ser capaces de reconocer las tácticas y estrategias de las tabacaleras para poder detectarlas antes de que logren sus objetivos, darlas a conocer y mitigar sus efectos”²³⁷.

Estas organizaciones siguen recomendaciones que la Organización Mundial de la Salud incentiva a partir del citado artículo 5.3 del FCTC, con el fin de restringir la gestión de intereses y buscar “desnormalizar” y excluir a la actividad industrial tabacalera. A su vez, la organización aconseja no realizar acciones conjuntas con compañías tabacaleras ni asistir a conversaciones ni diálogos, lo

234 Debeljuh, Patricia. ¿Puede una empresa tabacalera ser socialmente responsable?. UADE Business School. Buenos Aires. 2008

235 http://www.ficargentina.org/?option=com_content&view=article&id=209%253

236 http://www.ficargentina.org/?option=com_content&view=article&id=209%253

que cierra puertas a muchas alternativas en la búsqueda de soluciones.

Todas pugnan por la pronta definición de normativas antitabaco, se presentan siempre extremas y poco permeables a un debate que permita la redacción de proyectos balanceados y eficientes. Entienden que las regulaciones que promueve la industria son laxas e inefectivas y que solamente las empujan para clausurar la discusión con soluciones beneficiosas para sus intereses comerciales pero alejados de los objetivos sanitarios.

Por eso, impulsan políticas públicas extremas que prohíban totalmente la publicidad de productos elaborados con tabaco, la imposibilidad de diferenciar marcas para evitar el atractivo que estas herramientas tienen para el fumador, restringir al máximo los espacios de consumo y comercialización, controlar los ingredientes de los cigarrillos, ahogar impositivamente a la industria y promover campañas públicas de prevención del tabaquismo, entre otras cuestiones.

Si bien entre ellas existe cierta relación, todas tienen objetivos diferentes. El fin de ALIAR, por ejemplo, es “promover legislación efectiva de ambientes 100% libres de humo de tabaco, con el fin de proteger la salud de la población en relación a los efectos mortales del humo de tabaco ajeno y desincentivar el consumo de tabaco en la población (...) e influenciar el desarrollo de políticas públicas en el ámbito local”. UATA, por su parte, tiene un objetivo más abarcativo, que se resume en su lema “Por nuevas generaciones de argentinos no fumadores” que pone en práctica a través de la “organización y coordinación de actividades relacionadas con la salud, el bienestar social y la educación, así como todo aquello que en forma directa o indirecta se relacione con el control del tabaquismo en Argentina”, batalla que, según su presidente César Di Giano, aún sigue viva debido a que “se han priorizado los intereses económicos de algunos pocos y de las multinacionales a costa de la pérdida de salud y muerte de los argentinos”²³⁸. LALCEC, a través de su grupo de trabajo “Chau Pucho” busca alejar a los fumadores del cigarrillo y, finalmente, “¡Basta!” centra su atención en los jóvenes. Son habituales voceros de la problemática y tienen fluido contacto con los medios de comunicación, a través de los cuales consiguen visibilidad para la cuestión.

Las organizaciones, sobre todo aquellas de mayor visibilidad, como ALIAR, trabajan en tres niveles:

237 http://www.ficargentina.org/wp-content/uploads/2017/11/guia_it_esp.pdf

238 http://www.uata.org.ar/quienes_somos.php

la investigación sobre temas relacionados con impacto del tabaco en la salud o en la economía, la presentación de estos trabajos en seminarios o a través de los medios de comunicación y la acción directa sobre decisores políticos por medio de reuniones con legisladores o funcionarios gubernamentales en el nivel nacional, provincial o municipal.

Entre las acciones que emprenden se encuentran las reuniones con autoridades, las campañas de recolección de firmas, la presentación de informes, la organización de congresos y seminarios²³⁹, la búsqueda de visibilidad pública a través de la publicación de información en los medios de comunicación, capacitaciones para legisladores y periodistas o el desarrollo de manifestaciones frente al Congreso Nacional o legislaturas provinciales.

Estas organizaciones reniegan de todo tipo de cercanía o contacto con las empresas tabacaleras, a quienes demonizan²⁴⁰, a pesar de que en ocasiones podrían afianzarse puntos de encuentro a través de objetivos compartidos, como las tareas de prevención del fumar en menores. Según las organizaciones las gestiones que la industria realiza para alcanzar normativas de control son meras estrategias de simulacro contrarias a las reales intenciones de la industria²⁴¹. Entienden que la defensa de sus intereses está en directo conflicto con la obligación del Estado de proteger la salud de su población.

A pesar de presentarse como actores menores en la discusión, con menores recursos y capacidad

239 Los más importantes son los congresos anuales "Tabaco o salud" organizados por convocadas por la Asociación Argentina de Tabacología (AsAT).

240 En sus comunicaciones los grafican como tales. Ver, como ejemplo, <http://www.who.int/fctc/es/> Además presentan a la industria como un actor con permanentes intenciones ocultas (ejemplos: <http://notabaco.blogspot.com.ar/2010/03/alerta-interferencia-de-la-industria.html>, "De campañas y trampas". Página 12. 28 de junio de 2009). Asimismo se evita la participación conjunta en actividades con objetivos compartidos y se busca desacreditar y atacar toda acción que la industria emprenda, a pesar de que el trabajo colaborativo podría alcanzar mejores resultados. Ejemplos: "El jueves 22 de enero salió una nota publicada en uno de los diarios más importantes de la Argentina (La Nación) sobre la Fundación Proyecto Padres y el Consejo Publicitario Argentino, que se han unido para realizar una campaña llamada MENORES SIN HUMO.

No se dejen engañar!! La Comisión "Menores sin humo" de esta Fundación está compuesta por dos personas de la Industria tabacalera" (<http://basta-argentina.blogspot.com.ar/2009/01/alerta-fundacion-proyecto-padres.html>); "Se trata de una campaña que banaliza un grave problema de salud pública e intenta poner énfasis en la responsabilidad que los padres tienen en el consumo de tabaco de sus hijos, quitando el foco de la responsabilidad probada que tiene la industria tabacalera en el consumo de tabaco de los jóvenes a través de su estrategia multimillonaria de publicidad. Esta campaña fue llevada adelante por la Fundación Proyecto Padres con el apoyo del Consejo Publicitario Argentino que cuenta en su equipo con miembros de una de las grandes empresas de tabaco del país, como puede verse en su sitio web. Este tipo de programas no sólo carece de eficacia probada, sino que principalmente beneficia los negocios y la imagen de la industria tabacalera. (...) Existe abundante evidencia científica que demuestra que ninguna de las acciones que voluntariamente ha desarrollado esta industria en pos de prevenir o desalentar el consumo de tabaco ha sido diseñada para proteger la salud pública, sino para proteger su negocio". (<http://aliarargentina.wordpress.com/2009/07/30/aliar-responde-a-la-nota-del-diario-la-nacion-%E2%80%99Clos-menores-que-fuman-en-riesgo%E2%80%99D/>); "El objetivo de esta carta es manifestar nuestro desacuerdo con la "Jornada de diálogo" propuesta por Nobleza Piccardo, el martes 9 de octubre en la cual vas a participar como mediadora. Creemos que cuando se trata del cigarrillo no hay ningún gris que se pueda contemplar. ¿Qué diálogo puede haber entre un asesino y sus víctimas? ¿Qué sentido de Responsabilidad Social puede tener una fábrica de cáncer?" (<http://basta-argentina.blogspot.com.ar/2007/10/carta-magdalena-ruiz-guazu.html>)

241 Ver, como ejemplo, "Cómo esfumar la prohibición de fumar" Página 12. 1 de septiembre de 2008: <http://www.pagina12.com.ar/diario/sociedad/3-110729-2008-09-01.html>

de acción que la industria²⁴², en los últimos años las organizaciones de control de tabaco han comenzado implementar estrategias de relacionamiento con autoridades y posicionamiento público de sus intereses de una forma altamente profesional y financiada con recursos provenientes de importantes fundaciones internacionales²⁴³.

Con respecto al primer punto, estas instituciones contrataron profesionales en diversas ciencias sociales que les permitieron desarrollar extensas estrategias de análisis de la problemática para encontrar las mejores maneras de ser comunicadas, analizar los actores participantes en la discusión y desarrollar campañas de incidencia pública y gubernamental. Estos planes, que siguen implementaciones similares a las que se utilizan en el sector privado (entre otras, las utiliza la industria tabacalera) es conocida como *issues management*²⁴⁴ y les permite organizar sus actividades, ser más efectivos y poder tener una voz en todo debate sobre la materia que se dé en el país.

Por otro lado, estas acciones recibieron una fuerte financiación externa por parte de instituciones internacionales como *Bloomberg Foundation* o *Bill & Melinda Gates Foundation*, quienes no sólo brindaron fondos para sustentar sus actividades sino también que ofrecieron bonos especiales como premio a la consecución de regulaciones de control de tabaco²⁴⁵. Los objetivos propuestos

242 Lo mismo sucede con los legisladores que trabajan en proyectos de regulación, los cuales son percibidos positivamente al presentarse como víctimas a una presión y acción de influencia de la industria que en la gran mayoría de veces sólo se limita a reuniones o envíos de cartas. Ver como ejemplos los artículos publicados durante el tratamiento de una ordenanza municipal que buscaba restringir la publicidad de tabaco en la ciudad de Neuquén: “Ediles se defienden de los ataques de tabacalera”(Río Negro. 6 de julio de 2012) o “Los concejales frente al lobby”(La Mañana de Neuquén. 14 de julio de 2012).

243 Estas nuevas actividades incluyen la generación de las mismas presiones a los legisladores que las endilgadas por los antitabaco a la industria. Ejemplo: “El intenso lobby anti tabaco ahora presiona a legisladores porteños” La Política On Líne. 2 de diciembre de 2010.

244 Ver guía de trabajo propuesta en Fundación Interamericana del Corazón. La Salud no se negocia. Plan de acción para contrarrestar la interferencia de la industria del tabaco en las políticas públicas. 2012. Incluye un detalle de las diferentes acciones que se deben emprender para desarrollar un adecuado abordaje. Entre otras actividades explica cómo monitorear a la industria, cómo evaluar una situación y pedir apoyo, cómo reunir información e identificar estrategias, cómo definir la estrategia para contrarrestar a la industria, y cómo evaluar los resultados: <http://www.ficmexico.org/htdocs/campanas/Guiabreve.pdf>

245 Por ejemplo, en los últimos años Bloomberg Foundation financió los siguientes proyectos (Fuente: <http://www.tobaccocontrolgrants.org/Pages/40/What-we-fund>): Fundación Interamericana del Corazón Argentina (ALIAR)

- a. Objetivo: Fortalecimiento y consolidación de legislaciones provinciales y municipales que garanticen ambientes libres de humo a través de la utilización de estrategias que incluyan la defensa de intereses y el monitoreo de políticas públicas. Monto: US\$348.000. Fecha: julio de 2011
- b. Objetivo: Implementación exitosa de Ley Nacional de control de Tabaco que incluya la definición de ambientes libres de humo, prohibición de publicidad y obligación de incluir advertencias de salud en paquetes de cigarrillos. Visibilidad pública de ALIAR como actor social defensor de las temáticas. Monto: US\$350.000. Fecha de finalización: diciembre de 2012
- c. Objetivo: Promover políticas de control y monitoreo de actividades de la industria tabacalera. Monto: US\$ 355.763. Fecha de finalización: septiembre de 2012
- d. Objetivo: Fortalecer la implementación de la ley nacional de Tabaco (ambientes libre de humo y prohibición de publicidad) e impulsar el incremento de los impuestos al tabaco. Monto: US\$ 329.998. Fecha de finalización: junio de 2014.

Hospital Italiano (ALIAR)

- a. Objetivo: impulsar legislaciones que definan espacios cerrados libres de humo de tabaco en todo el país, con foco en las provincias de Buenos Aires, Tucumán, Santa Fe, Córdoba, Corrientes, Mendoza y Neuquén. Impulsar la consolidación de

para obtener la financiación coinciden luego con los temas que las instituciones buscan posicionar en el espacio público²⁴⁶, como por ejemplo, la ratificación del FCTC. Estos presupuestos pueden muchas veces superar las partidas que las compañías tabacaleras tienen para emprender las mismas acciones. Según Braun, Chudnovsky, Ducoté y Weyrauch, en “Lejos de *Thinktanklandia*”, “los recursos financieros de las instituciones de investigación de políticas constituyen un aspecto crucial de su capacidad organizacional y de sus posibilidades de abocarse a la incidencia política”²⁴⁷.

Otra evidencia de su relevancia en la discusión es su influencia sobre las decisiones del regulador y su nivel de acceso a las autoridades sanitarias. Los representantes de las organizaciones de control de tabaco admiten haber sido el único actor involucrado en la temática que participó en la elaboración de los lineamientos del decreto reglamentario de la ley nacional con absoluta visibilidad de todos los pasos previos antes de la publicación de la normativa, presentando información, recomendaciones y propuestas de redacción²⁴⁸, lo que las colocaba en un lugar de asimetría de acceso frente a la industria.

El rol preponderante de las organizaciones antitabáquicas en la discusión y su accionar profesional y estructurado permiten establecerla como un actor central para que las olas regulatorias continuaran avanzando con fuerza y obligaran a la industria a tener que reaccionar para poder seguir siendo escuchada en el debate.

ALIAR como institución nacional. Monto: US\$302.138. Fecha de finalización: julio de 2009.

Ministerio de Salud de la Ciudad de Buenos Aires

- a. Objetivos: Implementar la prohibición total de fumar en espacios públicos cerrados en la Ciudad de Buenos Aires. Definir un sistema eficiente de monitoreo y control. Impulsar campañas de concientización sobre los derechos de los no fumadores. Monto: US\$120.276. Fecha de finalización: Agosto de 2013
- b. Objetivos: Lograr que en un período menor a dos años Buenos Aires se convierta en una ciudad 100% libre de humo de Tabaco. Modificar la ley N° 1799 para anular los espacios para fumadores. Monto: US\$296.707. Fecha de finalización: junio de 2012.

Secretaría de Salud Pública de la Municipalidad de Rosario

- a. Objetivo: Consolidar el efectivo cumplimiento de la prohibición de fumar en espacios cerrados y diseminar el ejemplo rosarino en todo el país. Monto: US\$23.685. Fecha de finalización: marzo de 2009.

246 Estos bonos especiales también generan controversias entre actores sociales que trabajan con los mismos objetivos. Por ejemplo, la diputada nacional Paula Bertol, impulsora de diversos proyectos de control de tabaco, ante la crítica de las organizaciones de control a la ley vigente de la Ciudad de Buenos Aires, se preguntó en una carta de lectores al diario La Nación (1 de octubre de 2009) por la “responsabilidad social de quienes realizan esos “comentarios destructivos” que “pueden poner en riesgo los avances de una ley que protege algo tan importante como la salud de la gente sólo por justificar el pedido de fondos del exterior para aplicarlos a los programas de sus instituciones”.

247 Braun, Miguel; Chudnovsky, Mariana; Ducoté, Nicolás; Weyrauch, Vanesa. “Lejos de ‘Thinktanklandia’: los institutos de investigación de políticas en los países en desarrollo”.

Autoridades sanitarias

Las organizaciones de control de tabaco encuentran en la Secretaría de Salud de la Nación (y carteras semejantes en el ámbito provincial) a un aliado estratégico que no sólo se hace eco de sus reclamos sino que también le permite trabajar en conjunto en la definición de regulaciones²⁴⁹ y conseguir apoyo para sus acciones.

Como se presentó en el apartado 1.c, en los últimos quince años, la cartera se convirtió en un verdadero paladín de la lucha antitabaco, a partir de la gestión encabezada por el ex ministro Ginés González García a comienzos de la presidencia de Néstor Kirchner, quien, junto a los medicamentos genéricos y la salud reproductiva, había colocado a la lucha contra el tabaco entre una de sus prioridades.

Como se explicó, una de sus acciones, que tuvo continuidad durante las administraciones a cargo de Graciela Ocaña, Juan Luis Manzur y Daniel Gollan y luego durante la administración del Presidente Mauricio Macri (ministro Jorge Lemus y secretario Adolfo Rubinstein), fue la creación del Programa Nacional de Control de Tabaco²⁵⁰, aún en funcionamiento y con activa participación en las discusiones sobre el tema.

Los propios objetivos de la Secretaría también lo llevan a tener una marcada y expresa lejanía con la industria tabacalera, con quienes el contacto es casi nulo y restringido a cuestiones meramente burocráticas, como la provisión de imágenes para ser impresas en los empaques de cigarrillos. Siguiendo los principios del apartado 5.3 del FCTC, reniegan de tener todo contacto con este sector para evitar que haya algún tipo de influencia en la definición de políticas públicas de control de tabaco²⁵¹.

248 Información presentada en el encuentro para periodistas “La salud no se negocia”, organizado por la Fundación InterAmericana del Corazón Argentina, en Buenos Aires el 29 de agosto de 2012, y en el Congreso “Tabaco o Salud”, organizado por la Asociación Argentina de Tabacología y la Unión Antitabáquica Argentina, en Buenos Aires entre el 8 y el 10 de agosto de 2013.

249 Por ejemplo, el texto del decreto reglamentario N° 602/13

250 Creado a través de la resolución ministerial N° 236 (23 de abril de 2003) y refrendado a través de la resolución ministerial N° 1124 (4 de agosto de 2006).

251 Ejemplo de esto es el rechazo de las autoridades del Ministerio de Salud a participar de unas jornadas organizadas por Nobleza Piccardo para tratar la problemática del fumar en menores de edad. En la carta que enviaron a la empresa (publicada en el sitio web del Ministerio) se leía:

“El Ministerio de Salud no aceptó concurrir a la Jornada de Diálogo

Ante la invitación que realizó la empresa Nobleza Piccardo a este Ministerio de Salud para participar el pasado 9 de octubre en una “Jornada de Diálogo sobre Prevención del Fumar en Menores”, en el marco del llamado Proceso de Responsabilidad Social Corporativa 2007, se adoptó la decisión de no concurrir basado en los siguientes argumentos:

El desempeño social de la Empresa y su "negocio" como lo expresa en la carta, se relaciona con la producción y comercialización de un producto que causa daños irreparables en la salud y que conlleva fines lucrativos. Las actividades que desarrolla no pueden de manera

También se puede comprender siguiendo la explicación presentada por Manuel Tamayo Sáez: “una agencia pública legitima su existencia solucionando problemas. La importancia de un organismo público se puede medir por el número y la significación social y política de los problemas sobre los que actúa: ampliar la agenda es en muchas ocasiones, el único método que tienen los gestores para justificar la necesidad de ampliar sus recursos, crear oportunidades de desarrollo profesional a sus empleados defenderse de la competencia de otros organismos y, en última instancia, asegurar la supervivencia de su organización”²⁵².

Productores de tabaco

En el capítulo 1.b. presentamos el impacto social y económico que el cultivo de tabaco tiene para la Argentina en general y ciertas provincias del norte (Salta, Jujuy, Misiones, Corrientes, Catamarca, Tucumán y Chaco), en particular. Esto convierte a los productores agrícolas en uno de los referentes ineludibles para analizar su influencia en la definición de políticas de control.

Los productores tabacaleros están representados por organizaciones como la Asociación de Plantadores de Tabaco de Misiones, la Cámara del Tabaco de Jujuy, la Cámara y Cooperativa de Tabacaleros de Jujuy o la Cooperativa de Productores Tabacaleros de Salta²⁵³, entre otros, quienes fundamentalmente defienden su forma de vida ante el embate de iniciativas regulatorias que puedan afectar la sustentabilidad de sus trabajos.

Así, atacarán a todo proyecto que inste a la diversificación productiva a través de la reconversión de los cultivos por otros que se utilicen para productos menos nocivos para la salud, que prohíban el uso de ingredientes que permiten la utilización de ciertas variedades de tabaco en la fabricación de cigarrillos y que, especialmente, afecte la carga impositiva del sector. En especial, como vimos anteriormente, bregan por la sustentabilidad del Fondo Especial de Tabaco (FET).

alguna y desde ningún punto de vista, ser consideradas como actividades que entrañan una verdadera responsabilidad corporativa y, sus objetivos comerciales, son completamente contrarios a los propósitos de prevención y protección de la salud de la población que este Ministerio lleva a cabo en forma sostenida, a través de sus diferentes acciones.

Por otra parte la convocatoria resulta, a la luz de la realidad y de los documentos internos de la industria, respecto del tema específico de prevención en menores, contradictorio con su política de publicidad, promoción y patrocinio destinada a promover entre los niños y adolescentes el inicio en el consumo de tabaco.

Este tipo de invitaciones, asimismo, constituyen una forma encubierta de involucrar a las instituciones gubernamentales en encuentros que persiguen otros fines y que resultan contrarios con los propósitos sostenidos por este Ministerio, en procura del bienestar general y del cuidado de la salud de la comunidad.”

252 Tamayo Sáez, Manuel. Op. cit. Pág. 292.

Como vimos, la producción de tabaco representa uno de los puntales para las economías regionales, dado que miles de personas trabajan directa o indirectamente en el sector. De esta manera, toda iniciativa que ponga en riesgo a la actividad contará con un rechazo marcado de un importante número de representantes. Esta posición resulta relevante cuando se tiene en cuenta que las provincias de referencia están representadas por 21 senadores nacionales (29% de la Cámara Alta) y 48 diputados (19% de la Cámara Baja). Además, desde el Poder Ejecutivo Nacional²⁵⁴ se brinda un permanente respaldo que, por un lado, le permite congraciarse con los votantes de esas jurisdicciones, pero, por otro, coloca al gobierno en una contradicción intrínseca al apoyar a la producción de tabaco²⁵⁵ mientras que otras carteras de la misma administración promueven su desaparición.

Por ese motivo es que se ve al sector como uno de los mayores obstaculizadores de las normativas, especialmente de la ratificación del FCTC por parte del Congreso de la Nación. Esta aprobación no pudo conseguirse, particularmente, por la reprobación de los representantes de las provincias tabacaleras. Algunos de los apartados del FCTC promueven la reconversión de los cultivos²⁵⁶ y la eliminación de los subsidios a la producción²⁵⁷, por lo que los legisladores vieron en este convenio un serio riesgo para sus economías regionales.

Por ejemplo, en la declaración final del Foro Latinoamericano del Tabaco, que convocó a las diferentes asociaciones de productores en julio de 2010 para analizar las implicancias del FCTC, los participantes expresaron su firme oposición a las recomendaciones del convenio, el cual consideran arbitrario y de nulo rigor científico. Según el escrito, la aprobación de los lineamientos del acuerdo “destruirá la producción de tabaco, afectando los medios de vida de millones de productores tabacaleros”. Además, destacan la falta de discusión de estas recomendaciones con los afectados a los que excluyen de la mesa de debate por lo que “invitan a los Gobiernos a negarse a aceptar aquellas recomendaciones por no estar basadas en evidencia científica, objetiva

253 La asociación nacional que los nuclea es la Federación Argentina de Productores Tabacaleros

254 “El secretario de Agricultura de la Nación Lorenzo Basso ratificó el apoyo del Gobierno de la Nación a la actividad tabacalera por considerarla ‘fundamental para la generación de empleo y riqueza en las provincias del norte argentino’”. “Nación respalda a tabacaleros”. El Tribuno (Jujuy). 23 de junio de 2013.

255 Tras una reciente visita a las zonas tabacaleras de Salta para inaugurar obras financiadas por el FET, la entonces Presidente de la Nación publicó en su cuenta de Twitter: “Los fondos de los productores del tabaco antes eran mendigados año por año y Néstor lo incorporó como un derecho de la gente que trabaja. (...) Gracias a eso estamos inaugurando este gasoducto, una inversión de más de \$35 millones. (...) Es bueno recordarlo - el 50 por ciento (sic) de la producción tabacalera se exporta, generando divisas para el país”.

<https://twitter.com/cfkargentina>

256 Artículos N° 9 y 10.

257 Artículos N° 17 y 18.

y demostrable de que servirán para reducir los efectos nocivos de fumar”, instan a toda la cadena de valor a ejercer sus derechos políticos para participar activamente en los esfuerzos nacionales e internacionales” para proteger “los intereses de los productores tabacaleros, trabajadores del sector, comerciantes minoristas y fumadores adultos”, por lo que “deciden mantener una actitud vigilante en la materia”²⁵⁸.

Por su parte, para las organizaciones de control de tabaco, a pesar de estar expresado en las recomendaciones de aplicación del artículo 17 del FCTC²⁵⁹, el argumento que afirma que la ratificación pone en peligro la subsistencia del FET es falso. Desde ALIAR, por ejemplo, sostienen que “no hay ningún fundamento que se desprenda del texto del convenio marco que implique que la ratificación de este tratado va a implicar la derogación del FET, (...) o sea que hay un problema de información errónea”²⁶⁰

Los productores, de todos modos, continúan afirmando que la ratificación implicaría una sentencia de muerte para su actividad²⁶¹. Sin embargo, se muestran de acuerdo con el avance de proyectos sanitarios que no afecten la producción²⁶². Como veremos en el próximo capítulo, eso explica el apoyo brindado a la separación del debate parlamentario entre temas de salud y tributarios, lo cual permitió una actualización del FET y posteriormente el avance de la discusión de la ley nacional de control de tabaco.

Al momento de aprobarse esta última norma, desde el sector afirmaron que “pone en orden la tan ansiada regulación de todo lo relacionado con la actividad así como también la protección al desaliento del hábito de fumar, sobre todo en los jóvenes” y que “la prohibición, limitación y las

258 ITGA (Asociación Internacional de Productores de Tabaco, por su sigla en inglés). Declaración del Foro Latinoamericano del Tabaco. Buenos Aires. 14 de julio de 2010.

259 “Las Partes han de concretar y reducir las subvenciones y los mecanismos de apoyo que promueven la producción de tabaco. Deben crearse canales que permitan redirigir los fondos hacia la diversificación y las actividades de desarrollo rural, incluidos los medios de vida alternativos. Si existen sistemas de apoyo que promuevan el cultivo del tabaco, estos deben desmantelarse de forma gradual”. Alternativas económicamente viables al cultivo de tabaco (en relación con los artículos 17 y 18 del Convenio Marco de la OMS para el Control del Tabaco). Seúl (República de Corea), 12-17 de noviembre de 2012

Informe del grupo de trabajo

260 Verónica Schoj, en entrevista en el programa “El Oro y el Moro”, Radio 10, 5 de agosto de 2010.

261 “Desde el sector productivo Esteban Amat, presidente de la Cámara del Tabaco de Salta, señaló que ‘esta iniciativa dice ir en favor de la salud, pero en realidad terminaría con la producción de tabaco en las provincias del Norte argentino’. En el mismo sentido se pronunció Pedro Pascuttini, presidente de la Cámara del Tabaco de Jujuy, quien subrayó que ‘la ratificación del Convenio Marco significa la desaparición lisa y llana de la producción’”. “La producción tabacalera sigue en la mira del PRO”. El Libertario.com. 7 de junio de 2011.

262 “El Senador Nacional Guillermo Jenefes, consideró que el proyecto convertido en ley (...) no irá en detrimento de la producción tabacalera. (...) Con esta norma, dijo, nos hemos puesto con una legislación similar a la que rige en otros países del mundo. (...) Aseguró que de ninguna manera afectará la producción tabacalera y agregó que debíamos ajustarnos a las normas que existen en el orden nacional e internacional, argumentó. Agregó que con esta aprobación, se va impedir que se siga avanzando sobre el convenio marco de la

sanciones que contiene el proyecto demuestra que apunta a fortalecer la idea de que todos tenemos el real derecho a una vida saludable”²⁶³, aunque también sostuvieron que “como productores es un alivio toda regulación a la actividad ya que de ratificarse el convenio marco significaba la desaparición lisa y llana de la producción como ocurre en otros países que adhirieron y con ellos la pérdida de innumerables fuentes de trabajo del pueblo que dependen de la actividad tabacalera”. Por eso, no abandonan su postura crítica a toda iniciativa de salud que no contemple las realidades del sector²⁶⁴, las cuales sienten protegidas por el respaldo de los representantes de las provincias tabacaleras.

Por todo esto, rechazan la acusación de las organizaciones de control de ser sólo una fachada para apoyar los intereses de la industria. De hecho, al momento de discutir cuestiones que pueden afectar a la industria, como por ejemplo, un aumento de la carga tributaria para brindar más fondos al subsidio de la producción, esto puede generar cruces abiertos entre ambos sectores²⁶⁵. Así, convencidos de tener un lugar ganado en la discusión de legislaciones que pueden afectarlos directamente, instan a sus detractores a conocer el sector antes de proponer legislaciones²⁶⁶, defienden sus posiciones y cuentan con los respaldos necesarios para fortalecerlas.

Autoridades económicas

Como se observó en el capítulo 1.b, además del FET, los cigarrillos soportan una carga tributaria

Organización Mundial de la Salud que sí era un convenio que atentaba con la producción”. “Jefes aseguró que la ley antitabaco ‘de ninguna manera afectará la producción tabacalera’”. Jujuy al día. 4 de junio de 2011.

263 Pedro Pascuttini, presidente de la Cámara del Tabaco de Jujuy y de la Federación Argentina de Productores de Tabaco en “Para la Cámara Tabacalera de Jujuy la nueva ley ‘pone en orden la tan ansiada regulación de la actividad y la protección a la salud’”. Jujuy al día. 2 de junio de 2011

264 Ver, como ejemplos, “La producción tabacalera sigue en la mira del PRO”. El Libertario.com. 7 de junio de 2011, o “Nuevo embate contra la producción tabacalera” El Pregón (Jujuy). 4 de marzo de 2011.

265 “Los actores que conforman la cadena de valor del sector tabacalero (industria, comercializadores y distribuidores), quieren manifestar su más profunda preocupación ante el inminente tratamiento por parte de la Honorable Cámara de Diputados de la Nación del proyecto que propone incrementar el Fondo Especial del Tabaco (F.E.T.) del actual 7% al 11% del precio de venta al público de los cigarrillos.” Solicitada firmada por la Cámara de la Industria del Tabaco, la Cámara de Distribuidores de Tabacos de la República Argentina y la Unión de Kioskeros de la República Argentina (UKRA). Publicada en Clarín y La Nación el 25 de noviembre de 2008.

“Queremos que este tema se trate, que no se dilate en su tratamiento. La industria es monopólica en el mundo y tiene históricamente mucha mayor capacidad de lobby en distintos estamentos.” Senador Gerardo Morales. Versión taquigráfica. Sesión ordinaria. Honorable Senado de la Nación. 10 de septiembre de 2008.

266 “Los productores tabacaleros jujeños repudiaron las declaraciones del presidente de la Unión Antitabáquica Argentina (UATA), César Di Giano, por proponer erradicar el cultivo. ‘Los tabacaleros pueden plantar soja, pero Buenos Aires tendrá un millón más de provincianos en villas miserias’, advirtieron. ‘Nosotros producimos tabaco, lo hicieron nuestros abuelos, es lo que sabemos hacer. Siempre hemos sostenido que es una actividad decente y en nuestra provincia constituye una economía regional que nos llena de orgullo’, se defendieron los productores.

Di Giano los había acusado también de ‘ser responsables por las muertes y gastos sanitarios generados por el tabaquismo’ y objetó además ‘la existencia del Fondo Especial del Tabaco’”. “Cruce por críticas al tabaco”. BAE. 7 de septiembre de 2012.

cercana al ochenta por ciento. El total recaudado convierte a la industria en uno de los mayores aportantes al Fisco y al Estado en el socio mayoritario de la actividad.

De esta manera, históricamente la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP) se establecía como un participante que necesita de la recaudación proveniente de la venta de cigarrillos. Por otro lado, el Ministerio de Hacienda era otro de los actores relevantes del debate regulatorio, en el cual también se veían involucrados por ser los co-firmantes, junto a la Cámara de la Industria, del Convenio de Recaudación que compromete a la industria a llegar a cierto grado de recaudación anual.

Así, se presentaban, dentro del Poder Ejecutivo Nacional, dos posiciones contrapuestas: una de apoyo a la actividad tabacalera (Ministerio de Hacienda y Secretaría de Agroindustria) y otra que la reprobaba con firmeza (Ministerio de Salud). Oszlak y O'Donnell explican que “el ‘conflicto de políticas’ puede, en gran medida, atribuirse a la presencia, dentro del aparato estatal, de unidades con variable grado de autonomía, capaces de influir en diversas instancias del proceso, que entran en conflicto cuando debe definirse la posición del Estado frente a una cuestión social²⁶⁷”. Esto creaba nuevos focos de desacuerdo que complicaban la llegada a una regulación balanceada.

Por eso, Presidencia de la Nación es importante en la definición ya que son sus intereses los que pueden ponerle punto final a la discusión. Hoy, a partir de la administración de Mauricio Macri, esta discusión parece zanjada, ya que, a pesar de que por supuesto el Ministerio de Hacienda necesita incrementar la recaudación a partir de la recaudación impositiva, las medidas que se tomaron desde el principio de la gestión (aumento de la alícuota de ingresos brutos a los cigarrillos)²⁶⁸ apuntaron a un incremento de la carga tributaria con el fin de desalentar el consumo de cigarrillos, lo que coloca a la cartera económica en un mismo frente de intereses con las autoridades sanitarias.

Kiosqueros

Los comerciantes minoristas, agrupados en asociaciones como la Unión de Kiosqueros de la República Argentina (UKRA) o la Asociación de Maxikioskos y Afines (AMAKyA), son el último

267 Oszlak, Oscar y otros. Op. Cit. Pág. 113.

268 Decreto 626/2016 (B.O. 02/05/2016)

eslabón en la cadena, el actor que tiene el contacto final con el consumidor. Es quien debe respetar las restricciones a la comunicación de los productos y cumplir la prohibición de venta a menores de edad.

La facturación de sus comercios puede depender hasta un 50% de lo que venda en cigarrillos²⁶⁹, pero el margen que obtienen no supera el 10% del importe pagado por el fumador. Por eso, su punto de controversia mayor con las compañías es por las ganancias obtenidas. Este punto es crítico también cuando las autoridades fiscales deciden hacer modificaciones en los tributos que debe pagar el minorista, especialmente las alícuotas locales de ingresos brutos.

Aliados naturales de la industria en las discusiones, promueven una regulación que brinde previsibilidad a su negocio. El aspecto que más los afecta es la prohibición a la comunicación de marcas de cigarrillos, por la potencial pérdida de ingresos por los contratos que firman con las empresas del sector. Con respecto a la prohibición de venta a menores de 18 años, si bien, en general, están de acuerdo porque les otorga un respaldo a la hora de negar el expendio, necesitan que exista un control para que la regla sea pareja para todos.

En una carta enviada al entonces Gobernador de la Provincia de La Pampa, Oscar Jorge, ante la reciente sanción de la ley local, Eduardo Medaglia, ex presidente de UKRA, sostenía: “la publicidad de productos es uno de los elementos fundamentales del comercio minorista, permite mostrar a los clientes los productos que pueden comprar, facilita a los consumidores enterarse de nuevos productos en el mercado y es clave a la hora elegir aquello que desean comprar. Esto sucede con la mayoría de los productos que se comercializan en el kiosco, como golosinas, chocolates, gaseosas y helados. Todos ellos llevan material de publicidad e implican un beneficio económico para los kiosqueros. Creemos que no hay evidencia concluyente de una prohibición total a la publicidad de cigarrillos beneficien a la salud pública. Por el contrario, tal como sucede con la aplicación de impuestos excesivos, es probable que estas medidas también desproporcionadas tengan consecuencias adversas, como la promoción del comercio ilícito y los cigarrillos de bajo precio”.

En un comunicado de prensa relacionado con el tema admitía además las gestiones realizadas en defensa de sus intereses: “A lo largo del debate de esta ley, la UKRA solicitó numerosas reuniones

269 “Aumento de los cigarrillos: la UKRA rechaza la medida de manera generalizada”. Diario Uno (Mendoza). 13 de marzo de 2013.

con los legisladores locales para exponer nuestra preocupación frente a una ley que consideramos muy perjudicial para nuestro rubro. Enviamos notas y fuimos recibidos por una Comisión de legisladores pero lamentablemente nuestras posiciones no han sido atendidas”.

En la misma línea, también se manifestó contrario a las iniciativas de las organizaciones de control. Durante el tratamiento del proyecto modificador de la ley Nº 1799 de la Ciudad de Buenos Aires, Medaglia adjudicó la presión a una “ONG fundamentalista como ALIAR, de Verónica Schoj, las cuales recibían fondos del alcalde de Nueva York, Michael Bloomberg”, y cuestionaba: “No es lo mismo Buenos Aires que Nueva York: si queremos una ciudad libre de humo, ¿por qué no controlamos las emisiones de gases tóxicos de los colectivos, que nadie controla?”²⁷⁰.

Este tipo de gestiones colocan a los minoristas como un participante de las discusiones que representan a más de cien mil comerciantes en todo el país, pero sin el peso suficiente para modificar las direcciones de los debates. Sólo cobran fuerza al estar acompañados por otros actores con intereses comunes, como pueden ser la industria o los productores de tabaco.

Bares y restaurantes

En una situación similar a los kiosqueros se encuentran los representantes de comercios de mayor envergadura como pueden ser los dueños de bares, restaurantes o discotecas. Si bien tuvieron un espacio central en las discusiones en el momento en que se discutía la habilitación de espacios para fumadores que pudieran sortear la prohibición total de fumar en locales gastronómicos, su peso como actor fue perdiendo consistencia a medida que las expectativas sociales y políticas se hacían más fuertes y la tendencia mundial iba hacia la anulación de esos espacios reservados para fumadores.

Por ejemplo, Antonio Papisidero, entonces titular de la Asociación Empresaria de Hotelería, Gastronomía y Turismo de Buenos Aires sostuvo en una entrevista: “Estamos de acuerdo con una regulación que restrinja que se fume en espacios públicos, pero creemos que regular sin el consenso de los sectores que resulten afectados es una decisión arbitraria que puede tener un impacto terriblemente negativo en nuestro sector. (...) Se puede regular sin tener que ir al

²⁷⁰ “Fuerte rechazo de kioscos y restaurantes por la ley antitabaco”. El Cronista. 27 de septiembre de 2010.

extremo de prohibiciones totales y minimizar así el impacto económico y social de las medidas”²⁷¹.

Los gastronómicos sostenían su posición sobre la base de que la anulación de los espacios para fumadores les traería grandes perjuicios económicos, ya que las personas se quedarían menos tiempo en sus locales o directamente evitarían entrar²⁷². Las organizaciones de control de tabaco siempre refutaron estos argumentos²⁷³.

Además, algunos de ellos recibían importantes sumas por parte de las compañías tabacaleras para promocionar sus productos. Asimismo, buscan que el poder de control no recaiga sobre ellos sino en autoridades públicas para evitar confrontaciones con su clientela.

Como se observó en el capítulo 1.c., en un primer momento sus gestiones fueron exitosas, dado que en varias regulaciones locales y provinciales se introdujeron excepciones a la prohibición total. Esto, por un lado, les permitió conservar a los fumadores entre su clientela, pero por otro, los obligó a realizar cuantiosas inversiones para separar los espacios que luego, con el endurecimiento de la regulación, debieron anular.

Bingos y casinos

Los representantes de los salones de juegos, como bingos o casinos, tuvieron un peso aún mayor en las discusiones regulatorias, y hasta en ocasiones lograron modificar proyectos para introducir enmiendas en beneficio de sus negocios.

El ejemplo más ilustrativo es el de la regulación en la Provincia de Buenos Aires. Durante la sanción de la ley Nº 13.984 tuvieron un rol fundamental en la discusión los representantes de las salas de juegos a través de instituciones como la Cámara Argentina de Salas de Bingo y Anexos, con el apoyo del Instituto Provincial de Lotería y Casinos de la Provincia de Buenos Aires. Según las organizaciones de control de tabaco, el texto de la regulación fue hecho a la medida de los bingos y casinos ya que los locales con más de 400 metros cuadrados de superficie, como lo son prácticamente todos, estaban exceptuados de la prohibición de fumar.

271 “Hoteleros y gastronómicos quieren lugares para fumadores”. Télam. 16 de septiembre de 2008.

272 “Ley antitabaco: los comerciantes temen perder plata y clientes”. Clarín. 15 de diciembre de 2010.

273 http://www.aliarargentina.org/images/stories/Documentos/fact_sheet_los_alh_no_perjudican_al_sector_gastronomico.pdf

Para los representantes de las salas de juego era clave contar con esa omisión, ya que si se sancionaba a favor de la restricción del fumar en espacios públicos (en lugar de la prohibición total), se volvería complicado que surgiera luego una nueva regulación que volviera más estricta a la norma. Efectivamente eso fue lo que ocurrió: después de la sanción de la ley en 2008 hubo que esperar más de cuatro años para alcanzar una reforma satisfactoria que eliminara las excepciones. Además, esto sólo pudo alcanzarse luego de un escándalo público encendido por el entonces vicepresidente de la Nación²⁷⁴, quien denunció maniobras fraudulentas por parte de estos comerciantes durante el proceso de sanción de la primera regulación.

Otra acción reveladora fue el envío de una carta por parte del Presidente del Directorio de Lotería Nacional al Ministro de Salud de la Nación, a instancias de una solicitud del Hipódromo Argentino de Palermo, en la que se requería contemplar la posibilidad de incluir en la reglamentación de la ley nacional una excepción a la prohibición de fumar en las salas de juegos concesionadas por ese ente público para evitar las cuantiosas pérdidas económicas que tal veda podía causar a esos establecimientos. El pedido fue analizado por la Dirección General de Asuntos Jurídicos de la cartera y contemplado en la elaboración (por el riesgo de potenciales reclamos judiciales por resarcimientos), pero finalmente fue descartado²⁷⁵.

Este tipo de acciones evidencian que más allá de la industria²⁷⁶, los representantes de salas de juego se configuran también como un actor clave con fuerte influencia en el debate contrario a la regulación extrema.

Periodistas y medios de comunicación

Son varios los actores que eligen los medios de comunicación como arena para presentar sus puntos de vista y dar visibilidad a sus posiciones para influir en el debate público. Casi todos los actores conocen el impacto que las noticias y las opiniones pueden tener en la definición de la agenda y el posicionamiento de la discusión por lo que utilizan diferentes herramientas para hacer

274 Ver conferencia de prensa de Amado Boudou en el Senado de la Nación el 5 de abril de 2012: "Mi problema no es Ciccone, es la empresa Boldt. Me llamó la atención que nadie siguiera el problema del juego en la provincia de Buenos Aires" (...) "Nadie se preguntó por qué los bingos de la Provincia de Buenos Aires son los lugares donde se puede fumar. Si tiran del hilo van a llegar al fondo de la madeja".

275 Dictamen 4363/11 de la Dirección General de Asuntos Jurídicos de la Dirección de Asuntos Legales del Ministerio de Salud de la Nación (Expediente N° 1-2002-26459/11-9).

276 "Con polémica, se frenó una ley antitabaco provincial". El Día. 4 de diciembre de 2010

escuchar su voz. Las empresas mediáticas, a su vez, también tienen su posición con respecto a la cuestión²⁷⁷, la cual manifiestan para virar el rumbo del debate.

Los medios de comunicación se convierten así en otro actor relevante. Manuel Tamayo Sáez los cita como “uno de los elementos más eficaces en las democracias pluralistas para ayudar a introducir problemas en la agenda institucional, al llamar la atención de los decisores sobre problemas que afectan a personas o colectivos determinados²⁷⁸”.

Por eso, los actores utilizan diferentes herramientas para organizar sus mensajes y definir los públicos y momentos para comunicarlos. Raúl Mejía (2011) puso la lupa sobre el rol de los medios en la cuestión del tabaco. Según el autor, transmitir sus ideas a los medios de comunicación ha sido una de las estrategias utilizadas por la industria tabacalera: “el vehículo elegido fueron los simposios (‘seminarios’) dirigidos a los profesionales de los medios de comunicación”. La industria además busca la publicación de informes en los que se presenten datos del sector que amplíen el ángulo de análisis sobre el tabaco, mostrando otras realidades más allá de la cuestión de la salud, como el impacto económico de la producción o la recaudación tributaria. Además, se muestran abiertos a presentar sus comunicaciones y a responder las consultas de la prensa²⁷⁹.

Mejía también evidencia que “el accionar de los productores tabacaleros y de los legisladores provinciales tiene amplia repercusión en los diarios provinciales que insistentemente reproducen los argumentos que esgrime la industria tabacalera (...). Esta campaña periodística se intensifica en cantidad de artículos y virulencia del contenido cada vez que en el Congreso se presenta un proyecto de ley sobre control del tabaco”.

Estas gestiones son, sin embargo, las mismas que las organizaciones antitabaco emprenden, imitando los movimientos de los otros actores. “Los organismos gubernamentales responsables de la salud pública y las organizaciones de la sociedad civil –continúa Mejía- han comenzado a utilizar

277 Son reveladores los casos de La Nación e Infobae.com, por ejemplo, como medios que brindan visibilidad a las consecuencias del tabaquismo para movilizar la discusión y endurecer la regulación. Página 12, a su vez, suele presentar informes contrarios a la industria. Los medios de las provincias tabacaleras, por el contrario, son el eco de la voz de los agricultores locales y presentan permanentes informes favorables a la producción. Ver citas en bibliografía para referencia. Los periodistas, entre ellos, también tienen posiciones encontradas. Los que siguen temas relacionados con la salud y los temas generales de la sociedad suelen apoyar los puntos de vista de las organizaciones antitabaco y fustigar a las tabacaleras, mientras que los que tratan temas políticos y económicos suelen ser mucho más benevolentes con la industria.

278 Tamayo Sáez, Manuel. Op. cit. Pág. 291.

279 Ver como ejemplo la “Sala de Prensa” en el sitio web corporativo de la compañía Nobleza Piccardo, donde la empresa publica sus comunicados, información institucional, imágenes y datos del sector:

http://www.noblezapiccardo.com/group/sites/BAT_7X3DC8.nsf/vwPagesWebLive/DO7X4DN8?opendocument&SKN=1

estos medios para instalar en la sociedad la noción del daño que causa el consumo del tabaco y llegar al objetivo final que sería desnaturalizar el tabaco de modo tal que su consumo deje de ser considerado algo 'natural' por los miembros de la sociedad. Es así que los medios de comunicación se han convertido en un campo de batalla donde la industria tabacalera y la sociedad civil intentan posicionar sus mensajes”.

Según Mejía, en los últimos años se ha ampliado esta tarea que busca manipular a los medios de comunicación buscando atraer su atención desde una óptica diferente hacia un tema específico con la intención de resaltar los aspectos que interesan al que la utiliza. El autor explica que este es un eje central de los programas de las organizaciones antitabaco, a través del cual “se intenta captar la atención de la sociedad sobre temas considerados hasta ese momento de la esfera privada, por ejemplo la aparición de cáncer de pulmón como consecuencia del consumo individual de cigarrillos y las consecuencias sociales y familiares que esta enfermedad trae aparejadas”.

Mejía admite que las organizaciones (cita a ALIAR en particular) utilizan, entre otras herramientas, a las conferencias de prensa, las notas periodísticas, las cartas de lectores y la entrega de materiales que se difunden por los medios de todo el país. Además, cuentan con oficinas de monitoreo de medios que permiten controlar las actividades de promoción que realiza la industria y desarrollan campañas periodísticas en fechas relevantes, como el Día Mundial Sin Tabaco. Asimismo, expone que junto a las autoridades sanitarias se realizan talleres de capacitación a periodistas (como realizaba la industria), lo cual “se retroalimenta ya que produce material para noticias, estas se difunden por los medios de comunicación y llegan a los decisores políticos”. De esta manera, “merced a esta estrategia, el control del tabaco se ha mantenido en la agenda de los medios de comunicación”²⁸⁰.

Si bien el autor habla de “asimetría” en esa contienda (dada la experiencia y recursos que la industria tendría frente a las organizaciones antitabaco), en la práctica ésta se revierte. En primer lugar, desde lo económico, porque la financiación de las entidades es cada vez mayor, y en segundo lugar, desde lo simbólico, porque la posibilidad de que las posiciones de las organizaciones en defensa de la salud sean publicadas es mucho mayor a que ocurra lo mismo con las voces que buscan proteger a un producto nocivo. Más aún cuando la industria ha dejado de ser

280 Mejía, Raúl. “Los medios de comunicación en la promoción y el control del consumo de tabaco”, en Petracchi, Mónica; Waisbord, Silvio (comps.). Comunicación y salud en la Argentina. La Crujía. Buenos Aires. 2011.

un importante anunciante para las empresas periodísticas.

El rol de la publicidad en la definición de posiciones es una cuestión para tener en cuenta. La industria tabacalera fue durante años uno de los más grandes avisadores en los medios de comunicación. Esto los convertía en una fuente de ingresos central para las empresas periodísticas. Lo mismo ocurría con las agencias de publicidad, quienes tenían a las tabacaleras entre sus mayores clientes, y las asociaciones de anunciantes, quienes encontraban a la industria como uno de los referentes en la materia. Por eso, en esos momentos su rol en el debate era estratégico, lo cual demostraban manifestando sus intereses y preocupaciones a través de diferentes canales, como notas periodísticas o solicitadas en los diarios²⁸¹. A medida que fue avanzando la autorregulación publicitaria de la industria, su peso como anunciantes fue disminuyendo. De esta manera, el interés de estas instituciones en la cuestión fue amenguando hasta alcanzar un nivel casi nulo durante el debate de las implicancias de la sancionada ley de control de tabaco.

Laboratorios

Las empresas farmacéuticas se presentan como actores en la discusión al apoyar acciones de las organizaciones antitabaco²⁸². A través de sus nombres corporativos o marcas comerciales de productos para la cesación tabáquica, como parches de nicotina o comprimidos de vareniclina, presentan material informativo y sustentan sitios web con información contraria al producto²⁸³ y auspician los encuentros organizados por esos grupos, como el congreso anual “Tabaco o salud”²⁸⁴, el mayor evento en la materia que desarrollan la Asociación Argentina de Tabacología y la Unión Antitabáquica Argentina. Además, colaboran con las acciones de comunicación

281 Es gráfico, como se vio en el capítulo 1.c, el ejemplo del rol que jugaron instituciones como la Asociación Argentina de Agencias de Publicidad (AAAP) o la Cámara Argentina de Anunciantes (CAA) en los días previos al veto del presidente Carlos Menem de la ley Neri en 1992. Ver también Sebríé, Ernesto; Barnoya, Joaquín; Pérez-Stable, Eliseo; Glantz, Stanton. La Industria Tabacalera y su Dominio en la Formulación de las Políticas Nacionales sobre el Control del Tabaco en Argentina, 1966- 2005. Centro de Investigación y Educación para el Control del Tabaco, Universidad de California. San Francisco. 2005.

282 “Afirmar que la nicotina terapéutica duplica las chances de dejar para siempre el cigarrillo”. Infobae.com. 25 de marzo de 2010.

283 El sitio www.dejadefumar.com.ar es auspiciado por el laboratorio Pfizer para su producto “Champix”.

284 La edición 2013 del 8vo. Congreso Argentino “Tabaco o Salud” fue auspiciado por los laboratorios Pfizer, Sanofi Pasteur, Cassará, Glaxo SmithKline y Raffo.

relacionadas con el objetivo de apoyar las acciones de las instituciones de control, pero también para promocionar sus productos²⁸⁵.

Un aspecto a tener en cuenta es que los productos que comercializan tienen a la nicotina entre sus componentes, por lo cual necesitan de la producción de tabaco para obtener la materia prima. En el mismo sentido, estos productos se presentan como reemplazo a otros que comenzaron a ser comercializados por la industria tabacalera, como los cigarrillos electrónicos²⁸⁶, por lo cual se configuran también como competidores.

Asimismo, los laboratorios necesitan que continúe habiendo cierto consumo de cigarrillos, dado que los paliativos que presentan necesitan la existencia de enfermos a quienes curar para aumentar su facturación²⁸⁷.

Por otro lado, muchos de sus productos comenzaron a ser cuestionados por su efectividad y efectos colaterales, lo cual abrió una brecha también con las instituciones de salud. Por ejemplo, al publicarse evidencia científica de las consecuencias por la administración de vareniclina, la organización ALIAR, que en un principio recomendaba su uso como recurso farmacológico eficaz para la cesación tabáquica, admitió luego que “esa recomendación la había hecho cuando no se conocían los efectos adversos de la droga”²⁸⁸. Sin embargo, otras asociaciones, como la Asociación Argentina de Tabacología²⁸⁹, negaron las acusaciones, lo cual evidenciaba diferencias entre las asociaciones y la defensa de éstas a los ataques a sus sponsors.

Legisladores

Los últimos actores clave en la discusión son, sin duda, los legisladores, quienes deben decidir cuándo colocar el tema en la agenda parlamentaria, cómo tratar las iniciativas y qué solución regulatoria brindar. Su rol, por lo tanto, es más de decisores que de influenciadores, como el resto de los actores, aunque su posibilidad de representación les permite guiar el debate en nombre de

285 Ejemplos: “Pharmexx Argentina conmemora el Día mundial sin Tabaco y propone medidas para enfrentar la EPOC”. Misiones online, Posadas. 31 de mayo de 2011.

286 http://www.bat.com/group/sites/UK_3MNFEN.nsf/vwPagesWebLive/DO9A3D5G?opendocument&SKN=1

287 “Productos para dejar de fumar, en alza”. La Nación. 18 de abril de 2010, y “La venta de cigarrillos no baja”. La Nación. 18 de abril de 2010.

288 “Schoj aclara que ya no apoya el polémico remedio antitabaco”. La Política on line. 28 de julio de 2011.

289 “Tabaquismo: desmienten riesgos de un medicamento”. Tiempo Argentino. 11 de julio de 2011.

los intereses que encabezan y liderar la defensa de las temáticas que les preocupan a ellos y a su electorado.

Por eso, deben considerarse como actores aquellos legisladores con interés legítimo en la cuestión. La división, en este caso, debería encontrarse en aquellos que impulsan las regulaciones de control de tabaco y aquellos que buscan bloquearlas o proteger las economías regionales de sus lugares de origen.

Durante el proceso de definición de la ley nacional antitabaco se destacaron en el primer grupo diputados como Paula Bertol (Pro), Sylvestre Begnis (PJ) o Eduardo Macaluse (SI) y senadores como Daniel Filmus (FPV) o José Cano (UCR), entre otros. En el segundo, resaltan los representantes de las provincias tabacaleras, como los diputados Miguel Giubergia (UCR Jujuy), José Vilariño (FPV Salta) o Alex Ziegler (Frente Renovador Misiones) y los senadores Guillermo Jenefes (FPV Jujuy), Liliana Fellner (FPV Jujuy), Sonia Escudero (FPS Salta) o Eduardo Torres (Frente Renovador Misiones), entre otros.

Un tercer grupo debería estar conformado por los legisladores sin posición definida sobre la cuestión, pero que pueden tender hacia una u otra posición dependiendo de los colores políticos o compromisos previos asumidos, movilizándolo así el juego de actores en la discusión.

Intereses y coaliciones

A partir de la disección realizada previamente, avanzaremos en la búsqueda de puntos en común entre los intereses de los actores presentados. Esto nos permitirá englobarlos en grupos con preocupaciones compartidas y objetivos comunes para facilitar el análisis posterior.

Los actores participantes de estas coaliciones elaboran estrategias de acción compartidas para la defensa o el impulso de estos intereses. Esto implicará que alguno asuma el rol activo en la gestión dependiendo de su posibilidad de acceso así como el grado de aceptación que pueda tener cada actor como emisor. Por ejemplo, no resulta igual que los kiosqueros, como pequeños comerciantes, hablen públicamente del impacto que la prohibición de publicidad de los cigarrillos pueda tener en la sustentabilidad de su negocio, a que la industria tabacalera exprese los perjuicios que esto puede tener. El objetivo es el mismo, pero la forma de presentarlo es

diferente, por lo que el mensaje para el receptor (legisladores, por caso) llega de un modo más efectivo.

Sin duda esto implica también que algunos participantes de las alianzas descritas asuman una conducta de “colado” en la gestión, o *free rider*, aquel que obtiene beneficios de la interacción pero sin participar del riesgo que significa alcanzar ese logro. Se configura así una acción que puede graficarse por ejemplo con los productores de tabaco, quienes alcanzan un incremento de las partidas del Fondo Especial del Tabaco directamente a partir del aumento del precio de venta al público de los cigarrillos. La industria se expone en la gestión para conseguir esos movimientos (objetivo compartido con los agricultores), pero la ganancia la obtienen también actores que no han participado en la interacción, lo que lo libera del riesgo de enfrentarse en la discusión con el gobierno o algún otro participante.

De esta manera, pueden encontrarse diferentes dinámicas asociativas, las cuales pueden agrupar a ciertos actores en algunas temáticas, pero puede enfrentarlas en otros. Iniciaremos el análisis en la cuestión tributaria.

Como se observó, la discusión sobre cambios en la estructura impositiva que grava al sector puede generar tres coaliciones en pugna. A grandes rasgos, y sin tener en cuenta disputas ante coyunturas o disputas específicas, el primero estaría encabezado por la industria tabacalera, concentrada en las compañías multinacionales y empresas locales con una participación menor en el mercado. Para simplificar la discusión, llamaremos “industria” a este grupo. Sumamos en esta primera alianza también a toda la cadena de valor del sector: desde los productores de tabaco hasta los minoristas expendedores de los productos (kiosqueros). Como regla general, todos los actores tienen el mismo objetivo: mantener la carga tributaria para que esto no afecte a la sustentabilidad de sus negocios. El incremento en la recaudación fiscal debería darse por el aumento de los precios de los cigarrillos y no por cambios en la matriz impositiva. Estos aumentos deberían darse siempre y cuando éstos no sean lo suficientemente altos como para afectar el poder de compra del consumidor. Además, mientras no se cree una brecha significativa entre sus cigarrillos y los provenientes del mercado ilegal, lo que afectaría a todas las partes por igual.

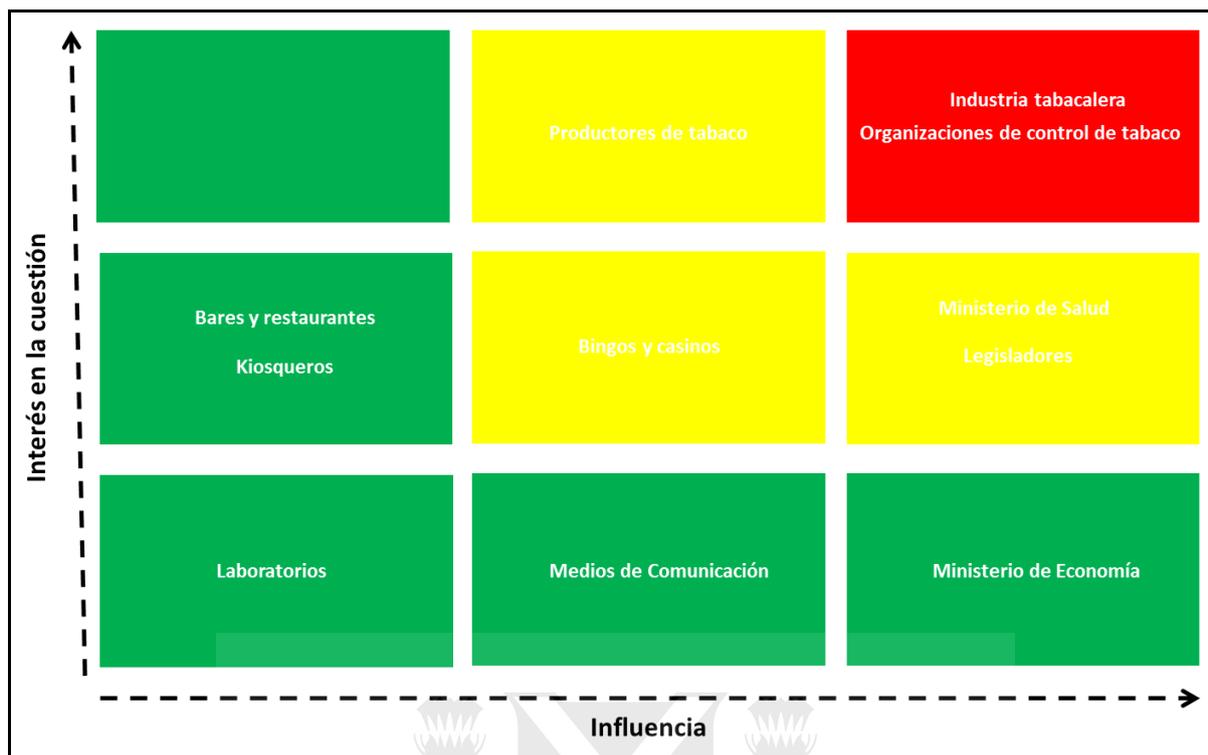


Figura 2.c.1 Matriz de actores según interés e influencia

Actor	Interés en la cuestión	Influencia	Temas de interés	Aliados
Industria tabacalera	Alto	Alto	Publicidad, Impuestos, Consumo, Producto	Productores, kiosqueros, bares y restaurants, bingos y casinos, legisladores
Organizaciones de control de tabaco	Alto	Alto	Publicidad, Impuestos, Consumo, Producto	Legisladores, Ministerio de Salud, Laboratorios
Productores de tabaco	Alto	Medio	Impuestos, Producto	Industria
Kiosqueros	Medio	Bajo	Publicidad	Industria
Legisladores	Medio	Alto	Publicidad, Impuestos, Consumo, Producto	Industria, OCT
Bares y restaurantes	Medio	Bajo	Consumo, Publicidad	Industria
Bingos y casinos	Medio	Medio	Consumo	Industria
Ministerio de Salud	Medio	Alto	Publicidad, Impuestos, Consumo, Producto	OCT
Ministerio de Economía	Bajo	Alto	Impuestos	Industria, Min. Salud
Laboratorios	Bajo	Bajo	Consumo	OCT
Medios de comunicación	Bajo	Medio	Publicidad, Consumo	Industria, OCT

Figura 2.c.2 Matriz de actores según temas de interés y coaliciones

Estos intereses comunes, sin embargo, encuentran matices en la dinámica cotidiana que pueden presentar posiciones contrapuestas dentro de la coalición. Por ejemplo, los kiosqueros sostienen un permanente reclamo contra la industria por los bajos márgenes que la comercialización de sus productos deja en los comercios, o los productores que reclaman por mayor precio para el tabaco comprado por la industria. Asimismo, estos últimos encontrarán incentivos en el cambio de posición si se presenta alguna modificación (por ejemplo, mejoras en la alícuota del Fondo Especial del Tabaco) que pueda beneficiar su recaudación, así como pueden presentarse diferencias también dentro de la industria si alguna propuesta perjudica a algunos de los actores (multinacionales vs. locales, o una multinacional frente a la otra).

El segundo grupo estaría conformado por el Ministerio de Hacienda de la Nación, el Ministerio de Producción (incluyendo la Secretaría de Agroindustria, la Secretaría de Industria y la Secretaría de Comercio), la Administración Federal de Ingresos Públicos, gobiernos provinciales y locales, comisiones legislativas de presupuesto, etc. Para la mera simplificación las llamaremos “autoridades económicas”. Tanto la conservación de estas condiciones como el aumento de los precios son los objetivos que siguen estos organismos. Más aún, tienen como objetivo que este embolso tributario crezca cada vez más a través del aumento de los precios o, como alternativa, con una modificación de la matriz impositiva de la categoría.

Finalmente, completan el juego las que nombraremos como “comunidad de control”, que engloban a la Secretaría de Salud de la Nación y carteras similares provinciales y municipales. Además, se incluyen otros actores clave como las organizaciones de control de tabaco que impulsan y brindan visibilidad a la problemática, y otros participantes como los laboratorios. Este grupo busca indefectiblemente que los precios de los cigarrillos sean cada vez más altos por dos motivos: primero, para que crezcan sus recursos derivados de los impuestos para contribuir con el tratamiento de enfermedades derivadas del tabaquismo, para afectar a la industria y para que los cigarrillos no sean un producto de tan fácil acceso para la población, sobre todo para los menores de edad.

Del mismo modo, pueden generarse otras configuraciones si la discusión vira a cuestiones sanitarias, como la definición de regulaciones que controlen el consumo de cigarrillos.

En este caso, encontramos dos grupos contrapuestos. Un primer grupo encabezado por la industria, como representante principal al verse potencialmente afectada por regulaciones extremas y defensora de aquellos marcos normativos que restrinjan la actividad pero que dejen espacio para desarrollar adecuadamente un negocio legal. En este caso, sus aliados serán circunstanciales y alzarán sus voces según el tema de su interés. Por caso, los comerciantes minoristas lo harán si se ven en peligro su negocio o sus ingresos por la colocación de publicidad en sus locales; los representantes de salas de juegos o comercios gastronómicos, si se buscan imponer prohibiciones al consumo de cigarrillos en sus locales con la consecuente pérdida de clientela; o los productores de tabaco, si la legislación sanitaria afecta de algún modo a sus cultivos al prohibir, por ejemplo, ciertos ingredientes en el producto. Las autoridades económicas, en este caso, brindarían un apoyo tácito, que, sin exponer la contradicción implícita en el Poder Ejecutivo entre Salud y Economía, colabore con la industria para que no se vea afectada como una actividad que brinda miles de puestos de trabajo y una de las mayores fuentes de recaudación fiscal.

Por otro lado, se encontraría el bloque de propulsores de medidas que permitan reducir el consumo de cigarrillos en el país (“comunidad de control”). Junto a las autoridades sanitarias, se presentan las diversas asociaciones médicas y organismos de control de tabaco, apoyados por los laboratorios, configurados como defensores de la salud de la población y con altísimo apoyo y exposición pública frente al grupo contrario.

Utilizaremos para el análisis del próximo capítulo los grupos que denominamos “industria” y “comunidad de control”. Esto facilitará la discusión de la interacción de los actores y el rol de sus intereses en la definición de las regulaciones de control de tabaco.

Se manifiesta entonces una configuración de intereses cruzados que afecta el desarrollo de una definición regulatoria y se configura como el mayor obstáculo evidenciado para la actualización de la regulación sobre tabaco en la Argentina. Este mosaico de intereses de cada uno de los actores involucrados, su participación en la definición como cuestión pública, su poder de veto en la agenda gubernamental y su capacidad para afectar el proceso de toma de una decisión fueron factores que permitieron durante años conservar el *status quo* con respecto a la regulación nacional de control de tabaco.

En el próximo apartado buscaremos evidenciar los motivos del quietismo y el paulatino aceleramiento de los movimientos de los actores y comprender las estrategias que permitieron desentrañar la urdimbre de intereses involucrados hasta alcanzar la sanción de una normativa.



Universidad de
San Andrés

2.b | El tabaco como cuestión estratégica

Intereses, vetos y juegos de actores en la definición de la regulación del control del tabaco en la Argentina

En este momento del estudio nos detendremos en el análisis de la compleja relación entre los actores involucrados, el cual debe tener en cuenta el marco institucional en que desarrollan la interacción, la información disponible en la toma de decisiones y las limitaciones que el accionar de los otros implican. Sobre esta base pretendemos aproximarnos a una exploración a los procesos de acción colectiva que permitieron el quiebre de esa estabilidad regulatoria hasta alcanzar la actualización regulatoria vigente.

Realizar un análisis de la interacción colectiva en la búsqueda de generación de soluciones a través de las políticas públicas permite poner bajo la lupa a las estructuras de los contactos y hallar los motivos de las falencias, que no son producto de causas fortuitas sino de acciones concretas intencionadas. De esta manera se podría desentrañar la estructura de la acción colectiva que termina conduciendo a resultados ineficientes por la propia persecución individual de beneficios.

En el presente capítulo nos centraremos en el análisis de la interacción relacionada con cuestiones sanitarias, por lo que, en una primera instancia, haremos foco en la interacción de los grupos “industria” y “comunidad de control” descriptos previamente. Las cuestiones tributarias se harán presentes, sin embargo, como uno de los puntos centrales que permitieron desatar los nudos que cerraban el paso a la regulación de tabaco en la Argentina.

Del mismo modo, se sumarán luego al análisis otros actores en principio evaluados grupalmente para ver así si la desagregación de intereses afecta o no a la toma de decisiones sobre la cuestión.

Entonces, en primer lugar, retomaremos el análisis de los actores involucrados en la temática para presentar a la búsqueda de maximización de los intereses y la distancia entre estos como factores determinantes para el mantenimiento de la anomia. Luego, evaluaremos las causas que fundamentaron la estabilidad política en la materia. Más adelante, haremos una selección arbitraria de categorías de la teoría de la decisión estratégica y el análisis de las instituciones políticas para ilustrar las acciones que permitieron la cooperación entre los jugadores e hicieron

posible alcanzar un nuevo equilibrio como solución. Finalmente, nos preguntaremos acerca de la estabilidad de este nuevo status y las posibilidades de un nuevo quiebre futuro.

Estabilidad política e intereses

Como veremos más adelante, entre las causas que provocaron el paso de la anomia en cuestión de tabaco al quiebre de ese *status quo* se puede encontrar a los cambios que se produjeron en el contexto político, tanto en la Argentina como en el paradigma internacional reinante en la materia.

Esto último, relacionado con la influencia global del FCTC, permitió además colocar a la cuestión del tabaco en la agenda de los decisores de políticas públicas. Antes de que esto sucediera, el tabaquismo era considerado un tema de preocupación, pero no contaba con el apoyo suficiente para su problematización como cuestión social.

Hasta ese momento podía entenderse a la dinámica de los grupos descriptos como desigual, lo que moldeaba las preferencias de los actores. Al no haber influencia de los intereses de la comunidad de control, con la consecuente inacción por parte de las autoridades gubernamentales, la industria decide individualmente, sin contar con los movimientos del otro. Esto queda evidenciado con la adopción de la autorregulación publicitaria que la industria asume ante la falta de normativa actualizada en la materia. Si no hay opciones superadoras de regulación, entonces la preferencia de la industria es el mantenimiento del *status quo* (vigencia de la ley nacional Nº 23.344) mientras, ante la perspectiva de futuros avances en la materia, se configura como un actor social digno de ser escuchado en discusiones venideras²⁹⁰.

La comunidad de control, por su parte, aún sin posibilidad de influencia en la agenda gubernamental, mantiene una posición distante a la industria con el objetivo de proponer regulaciones que modifiquen la desactualización normativa.

290 Cumple un rol aquí la reputación, como un factor que permite configurar a los actores intervinientes como “creíbles”, no sólo ante los ojos del resto de los jugadores, sino fundamentalmente del regulador. Aquel que haya presentado en la discusión información viciada o se hayan advertido comportamientos que atentan contra la transparencia del debate, seguramente perderán peso para inclinar la balanza hacia posiciones cercanas a las suyas. El caso del ocultamiento de información sobre los riesgos del consumo de cigarrillos por parte de las compañías tabacaleras configuran ejemplos que pueden afectar el rol imparcial del regulador a la hora de decidir un camino u otro. Por el contrario, el accionar responsable reiterado y sostenido colaboran con la construcción de una reputación que permite abrir canales de diálogo y así hacer más factible el éxito en la gestión de intereses.

Por lo tanto, en esta instancia previa, los intereses son contrapuestos: no hay puntos de encuentro que permitan el avance legislativo porque un grupo buscará la existencia de una regulación y el otro intentará evitarla de todas formas. Nos enfrentamos entonces a una relación de suma cero: lo que gana uno, lo pierde el otro²⁹¹. Al encontrarse la industria cómoda con el *status quo*, no tiene incentivos para modificarla. Entendemos entonces que no existía una opción que, para todos los actores, fuera mejor que el *status quo*.

Utilizaremos aquí conceptos de George Tsebelis para ilustrar la puja presente en esta etapa. El autor afirma que “cada sistema político tiene una configuración de jugadores con veto (un cierto número de jugadores con veto, con distancias ideológicas específicas entre ellos, y una cierta cohesión cada uno). Todas estas características afectan el conjunto de resultados que pueden reemplazar al *status quo*”. Según Tsebelis (2006), cada uno de los actores tiene su propia curva de indiferencia, conjunto que incluye a aquellas opciones regulatorias preferibles al *status quo* y que, por lo tanto, excluye aquellas frente a las cuales es indiferente (por no tener interés en el tema) o contrario. En nuestro caso, para la industria, las únicas alternativas aceptables eran aquellas propuestas que fueran menos restrictivas que la ley vigente, opción altamente improbable, o mantener el *status quo*, el cual ya era respetado sobradamente por las compañías y hasta superado por su autorregulación, alejando cualquier posibilidad de nueva regulación. Por su parte, la comunidad de control propondría cualquier alternativa que endureciera el marco regulatorio vigente, siempre y cuando esta actualización no le impidiera marcar un nuevo *status quo* aún débil²⁹². Sin dudas, el *status quo* era una situación inaceptable que debía ser modificada.

“Con el propósito de cambiar políticas –o (...) para cambiar el *status quo* (legislativo)- un cierto número de actores individuales o colectivos tiene que estar de acuerdo con el cambio propuesto”, continúa Tsebelis. Es necesario, por lo tanto, el consenso de los actores para cambiar el *status quo* o acuerdo sobre la mejor alternativa para reemplazarla (*win set* o conjunto de políticas que puede cambiar la existente). Si alguno de los actores incluye al *status quo* entre sus preferencias,

De esta manera, cuando la cuestión del tabaco ingresó por fin en la agenda, la industria pudo establecerse como un actor en la discusión, más allá de la controversia que genera el producto nocivo que comercializa.

291 Este esquema sigue evidenciándose hoy con la falta de ratificación del FCTC. No hay punto de acuerdo entre los actores: como veremos más adelante, sólo podrá intentarse alcanzar la aprobación con la acción de un elemento externo a la estructura que define la cuestión más allá de esta dinámica.

292 Tsebelis afirma que “si hay costos de transacción al cambiar el *status quo*, entonces los jugadores no emprenderán un cambio conducente a una política que sólo sea ligeramente distinta, lo cual significa que subsistirá el *status quo*”. Op. Cit. Pág. 31.

entonces el cambio será más difícil, lo que fortalecerá la “estabilidad política”, concepto utilizado por Tsebelis para nombrar a la imposibilidad de modificación del *status quo*.

Asimismo, al estar incluido el *status quo* en el conjunto ganador de uno de los actores, éste no se modificará por la adición de nuevos participantes. El *status quo* ya está contemplado en las alternativas, por lo que no saldría de las preferencias de cambio ya presentes en el sistema y, de este modo, la estabilidad política no disminuiría. Por ejemplo, si se incluyen dos actores aleatoriamente (tomemos a los productores de tabaco y a los kiosqueros) no se modificaría la situación. Si bien ambos sectores interesados tenderán a regulaciones más laxas que la situación vigente, hay ciertos temas más allá del *status quo* frente al que podrían ser indiferentes y aceptar modificaciones. Por ejemplo, para los productores sería bienvenido un aumento en la alícuota que fondea al Fondo Especial de Tabaco, pero no buscaría restricciones al consumo que afecten su producción. Lo mismo sucedería si se suman como actores a las autoridades económicas o las sanitarias con sus preferencias divergentes, esto tampoco tiene efecto en la estabilidad política, por lo que seguir agregando participantes a la discusión no modificaría el *status quo*.

Según Tsebelis, esto no sería así si el *status quo* no fuera contemplado como opción por ninguno de los actores y tuviera alternativas superadoras. Como veremos más adelante, esta situación conduce a divergencias en la forma en la cual abordar la cuestión que, cuanto más alejadas estén y mientras no exista cooperación entre los actores, favorecerá a la estabilidad de las políticas públicas vigentes.

Finalmente una cuestión a contemplar es el rol de los parlamentarios en el mantenimiento del *status quo*. Si bien Tsebelis clasifica a los actores con veto para las modificaciones del *status quo* entre institucionales (autoridades de los poderes del Estado) y partidarios (partidos políticos con representación electoral), entiende también que deberán estar incluidos en el análisis aquellos actores con influencia en los jugadores con veto institucionales. En todo caso, siguiendo estrictamente los conceptos del autor, podríamos considerar a los legisladores nacionales como los jugadores con veto.

Así, identificaríamos a los legisladores como aquellos referentes de las ideas o intereses de los actores involucrados²⁹³. Por un lado, estarían aquellos parlamentarios que se hicieron eco de las propuestas de la comunidad de control, y por el otro, por ejemplo, los representantes de provincias tabacaleras, defensores de la producción, quienes cumplieron un claro rol de “gatekeepers” o guardianes de las puertas de entrada que evitaron el ingreso con fuerza de cualquier iniciativa de control de tabaco provocando un blindaje para la actividad en materia regulatoria.

Concluimos entonces que a partir del blindaje ante iniciativas regulatorias, por acción de los legisladores y por debilidad de la capacidad de colocar la temática en la agenda parlamentaria, los actores involucrados no tienen incentivos para modificar sus preferencias, algunas de las cuales incluyen al *status quo*. Esta situación, que como veremos más adelante se verá modificada, mantuvo por largo tiempo la estabilidad política en la materia y conservó un *status quo* caracterizado por una normativa débil cercana a la anomia.

El quiebre de la estabilidad política

La evidencia presentada en el apartado anterior parecería en una primera impresión contradecir la sentencia expresada al inicio del capítulo. Según lo expuesto, en el espacio temporal analizado, ante la falta de fuerzas contrarias, los intereses de la industria fueron la mayor influencia para que la cuestión no avanzara.

En esta sección pretendemos ampliar el foco y explorar los motivos que provocaron un cambio de escenario en el cual comenzaron a confluír otros intereses en el mantenimiento de la estabilidad política en la cuestión del tabaco. En particular, buscaremos comprender las modificaciones en las preferencias de la industria y su relación con los intereses de los demás actores involucrados, haciendo foco en las causas que movieron a esos cambios en un momento determinado.

Carlos Acuña (1995) explica que “los actores se comportan en forma estratégica dentro de coyunturas o períodos en los que la estabilidad es suficiente como para definir objetivos y decidir

²⁹³ “En los casos en que se pueda plantear el argumento de que ciertas instituciones o individuos tienen poderes de veto (ya sea formalmente como los comités o informalmente como en algunos casos de representantes de las fuerzas armadas), los análisis de la toma de decisiones deberían incluir a estos jugadores con veto y sus preferencias”. Op. Cit. Pág. 108.

un curso de acción como para poder alcanzarlos. La explicación de los procesos de transiciones demanda, por lo tanto, desagregarlos en función de los espacios temporales que permiten comprender la lógica de la conducta política de los participantes en coyunturas dadas”²⁹⁴. En el apartado anterior analizamos el período que antecedió a la extensión global del FCTC. Como veremos más adelante, encontramos en esta situación al primer punto de quiebre que nos permitirá delimitar temporalmente el análisis y ahondar ahora en las causas de la ruptura de la estabilidad política sobre la cuestión.

Acuña aporta además que “en una coyuntura estratégica puntual y específica, la explicación de las conductas (estrategias) de los actores se basa en presupuestos de racionalidad estratégica con preferencias dadas y en un contexto de constreñimientos también dado. Sin embargo, el resultado de la articulación de las estrategias de todos los actores en juego puede llegar a ser la variación del juego (lo hayan o no buscado los actores), a) tanto por cambios en el “ambiente” (esto es, la variación del juego porque cambia ya sea los actores participantes, ya sea los recursos de los actores, ya sea la estructura de costo/beneficio que enfrentan), b) como por cambios en los actores mismos (por ejemplo, como resultado de variaciones en los órdenes de preferencias)”²⁹⁵.

Siguiendo la línea del autor, ensayamos una clasificación ordenada en dos grupos para comprender los diversos motivos que hicieron posible el quiebre del quietismo regulatorio. Denominaremos a estos conjuntos como “modificaciones en el ambiente” (análisis institucionalista) y “nuevos órdenes de preferencias” (análisis normativista):

1. **Modificaciones en el ambiente:** son aquellas influencias del entorno de la interacción que empujaron a la estabilidad política hacia un cambio. Supone comprender a la política como un sistema expuesto a tensiones tanto internas como externas que deben ser resueltas para devolver el equilibrio al conjunto. Las dividimos en dos tipos:
 - i. *Inputs del ambiente:* nuevos elementos de análisis de la cuestión que afectan las condiciones de la interacción y los intereses de los actores
 - ii. *Imposiciones de agenda:* apariciones de temas de discusión por parte de una autoridad guía externa a la interacción.

294 Acuña, Carlos H. “El Análisis de la Burguesía como Actor Político”, en La Burguesía Industrial como Actor Político. Tesis Doctoral. University of Chicago. 1995.

295 Acuña, Carlos H. “El Análisis de la Burguesía como Actor Político”, en La Burguesía Industrial como Actor Político. Tesis Doctoral. University of Chicago. 1995.

2. **Nuevos órdenes de preferencias:** describen las diferentes motivaciones que llevaron a la reconfiguración de los intereses producidos a partir de la interacción y de la influencia de los cambios del ambiente. También comprende dos tipos:

- i. *Empoderamiento de actores:* factores que, al provocar la modificación del peso de los involucrados dentro de la interacción, brindan motivos para el cambio de las preferencias.
- ii. *Estrategia herestética:* acciones emprendidas por los actores para reordenar los temas en discusión y así alcanzar acuerdos parciales que colaboren con el consenso general.

Si bien el segundo es dependiente del primero, dado que no podría haberse producido sin que ocurriera el anterior, también guarda particularidades que de alguna forma modifican las condiciones del primero. A continuación pasamos a explicar cada una de las causas del quiebre del *status quo* de la cuestión.

1. Modificaciones en el ambiente

La primera de las causas descritas supone recuperar aquellas concepciones que entienden a la interacción política como un sistema abierto a las influencias de su entorno que busca encontrar soluciones homeostáticas para su desarrollo. Como afirma William Riker (1980), “el desequilibrio, o la posibilidad de que se altere el *status quo* es el rasgo característico de la política”²⁹⁶, con lo cual los ciclos que permiten la vuelta al equilibrio caracterizan a la evolución del sistema.

Riker agrega que las instituciones así comprendidas son “convenciones condensadas que reflejan los gustos y los valores (...), y el *status quo* de un conjunto de reglas que pueden ser suplantados con otro conjunto de reglas”²⁹⁷. Esto nos permitirá comprender el rol que el primero de los subgrupos tuvo en el quiebre del *status quo*.

Otro de los autores que utiliza estos conceptos es David Easton (1965), quien afirma que “el análisis sistémico de la vida política se apoya en la idea de que los sistemas están insertos en un

296 Riker, William. “Implications from the disequilibrium of majority rule for the study of institutions”, en Shepsle, Kenneth; Ordeshook, Peter. *Political equilibrium*. Boston. 1980. Traducción propia.

297 Riker, William. “Implications from the disequilibrium of majority rule for the study of institutions”, en Shepsle, Kenneth; Ordeshook, Peter. *Political equilibrium*. Boston. 1980. Traducción propia.

ambiente y sujetos a posibles influencias ambientales”²⁹⁸. Denomina como “sistema político” a las interacciones a través de las cuales se asignan valores en una sociedad. Según el autor, el ambiente de este sistema comprende factores internos, como las conductas, actitudes e ideas como la economía o la cultura, y externos, como los componentes funcionales de la sociedad internacional. Easton supone que las influencias que el ambiente origina al sistema político son fuente de tensión o perturbaciones que actúan sobre éste y lo modifican. Son los inputs al sistema que “concentran y reflejan todo cuanto es relevante en el ambiente”.

En virtud de nuestro análisis comprendemos a las instituciones como las estructuras que dan marco a los sistemas, utilizando la definición provista por Kenneth Shepsle (1986): “las instituciones son un conjunto de normas, procedimientos y mecanismos que establece y limita el conjunto de agentes que eligen, la manera en la que se revelan las preferencias, las alternativas sobre las que las preferencias pueden expresarse, el orden en el que aparecen estas expresiones y, en general la forma en que las empresas se llevan a cabo”²⁹⁹.

Siguiendo esta línea podemos observar cómo el cambio en la agenda política, a partir de la imposición de valores (tabaco o salud) por parte del Ejecutivo, y la influencia externa del FCTC configuran dos variables esenciales para la generación de esta tensión.

1. i. *Inputs del ambiente:*

El primer factor que modificó las condiciones fue la expansión mundial del FCTC. Si bien la Argentina adhirió al acuerdo pero no ratificó su compromiso, la influencia de los lineamientos de este convenio alcanzó también a nuestro país.

Como se observó en el capítulo 1.c., el FCTC se convirtió en el marco de referencia global para la definición de normativa de control de tabaco. A partir de su impulso se reprodujeron diversas avanzadas regulatorias en todo el mundo apoyadas en la amplia adhesión que el acuerdo logró.

El FCTC, por lo tanto, cambió el mapa mundial en la materia y se introdujo al sistema como un input que modifica el rumbo del debate en la materia. El FCTC marca una pauta sobre la cual

298 Easton, David. “Categorías para el análisis sistémico de la política”. Versión modificada de Easton, David. *A Systems Analysis of Political Life*. John Wiley & Sons. Nueva York. 1965.

299 Shepsle, Kenneth. “Institutional equilibrium and equilibrium institutions”, en Winsberg, Herbert. *Political Science: The Science of Politics*. Agathon Press. Nueva York. 1986.

legislar, un piso mínimo cuya perforación significaría quedar muy expuesto en comparación con otras regulaciones del mundo.

En el texto citado, Easton continúa explicando que todo sistema tiene capacidad de hacer frente a la tensión provocada por los inputs del ambiente (en este caso la tensión generada por la distancia entre el *status quo* regulatorio y las exigencias del FCTC), que ingresan como demandas o apoyos, a través de la conducta de los miembros del sistema. De esta manera se producen los outputs, o “decisiones y acciones de las autoridades”³⁰⁰, quienes deben reaccionar con medidas que atenúen esa tensión. En nuestro ejemplo, la respuesta a través de iniciativas regulatorias busca devolver la homeostasis al sistema. La falta de resolución seguirá alimentando a la tensión, la cual influye también, como veremos luego, en el fortalecimiento de las posiciones de quienes apoyan esos inputs y el constreñimiento en las preferencias de los opositores, quienes deben ceder para colaborar con el equilibrio del sistema.

1.ii. *Imposiciones de agenda*

La segunda causa se encuentra en la fuerza que encontró la administración central en los últimos años para definir la agenda pública y la capacidad para romper la estructura anquilosada de diversas temáticas.

Entre estas se encuentra la cuestión del control del tabaco, el cual ingresó con fuerza desde 2005 y se mantuvo con altibajos hasta la sanción de la ley nacional de control de tabaco. Como se observó en el capítulo 1.c., a partir de la adhesión de la Argentina al FCTC, el entonces Ministerio de Salud de la Nación colocó con fuerza la discusión del tabaquismo en la agenda pública. El máximo responsable de la cartera tomó la problemática como uno de sus ejes de gestión y encabezó el proceso para alcanzar la actualización de la normativa en la materia.

Si bien su gestión terminó fracasando en el intento, permitió colocar a la cuestión en la agenda y brindarle tratamiento parlamentario, lo que dio inicio a un nuevo ciclo en la discusión, que años después culminaría exitosamente. Esta imposición del tema en la agenda, que será analizada con mayor detalle en el próximo capítulo, podría considerarse una asignación autoritaria de valores por parte del Poder Ejecutivo que responde activamente a las expectativas de diversos grupos sociales.

Durante los años de gobierno “kirchnerista”, la administración central logró, como hizo con el tabaco, superar la falta de respuestas del Estado con respecto a diversas cuestiones controversiales que para ser resueltas debían afectar fuertes intereses. Entre estos temas se pueden encontrar a la aprobación del matrimonio igualitario, la expropiación de YPF o la nacionalización de los fondos jubilatorios.

Es importante, entonces, comprender el contexto político en el cual se modifican las condiciones del ambiente³⁰¹. Este entorno político brindó las circunstancias propicias para la resolución de una discusión demorada y otorgar un lugar en la agenda parlamentaria a un tema de amplia preocupación social.

2. Nuevos órdenes de preferencias

Las modificaciones en las instituciones, de esta manera, cambiarán las condiciones de la interacción entre los miembros del sistema. Las alteraciones en estas reglas formales e informales para enmarcar la discusión obligan a los actores a moldear nuevamente sus preferencias al establecer un marco de incentivos racionales para la acción diferentes. A su vez, los participantes modifican su posición dentro de la interacción al encontrar nuevos recursos, los cuales amplían su capacidad de acción. Así, al cambiar el marco (agenda pública), cambian también los estímulos. Estos modificarán entonces a las preferencias de los actores y, de esta manera, se configurarán nuevos términos para la interacción.

A partir de estos conceptos describimos a los dos factores adicionales que permitieron quebrar la estabilidad política en la cuestión: el reposicionamiento de los actores y la estrategia de discusión de los temas involucrados.

2.i. *Empoderamiento de actores*

La tercera causa que posibilitó la modificación del *status quo*, entonces, la encontramos en la evolución que evidenció la comunidad de control para presentar sus temáticas en la agenda pública. Esto, como vimos, se debió en primer lugar al respaldo que sus reclamos obtuvieron por

300 Easton, David. “Categorías para el análisis sistémico de la política”. Versión modificada de Easton, David. *A Systems Analysis of Political Life*. John Wiley & Sons. Nueva York. 1965.

301 Otro ejemplo puede encontrarse en la sanción de la ley N° 14.381 de la Provincia de Buenos Aires, modificatoria de la ley N° 13.894, que anula las excepciones a la prohibición total de fumar en espacios públicos establecida por esta última norma. La reforma se produce luego de que el vicepresidente de la Nación Amado Boudou provocara un escándalo público al denunciar maniobras fraudulentas durante el proceso de sanción de la primera regulación. Al exponer los vicios de los legisladores en la definición regulatoria, dio visibilidad pública

parte del contexto externo (FCTC) e interno (Ministerio de Salud), pero también al aprendizaje que lograron luego de años de reclamos y a la adopción de estrategias de incidencia (muchas de ellas inspiradas en las de la industria) que favorecieron a su posicionamiento público.

Acuña (1995) se pregunta qué es lo que puede cambiar en los procesos de transición. Al respecto enumera diferentes cuestiones, como “la distribución de recursos con los que cuentan los actores, las reglas de resolución de conflictos, la estructura de opciones que enfrentan, los bienes en juego, los propios actores y hasta las preferencias de los mismos”³⁰².

Según el autor, “las formas organizativas, la capacidad de acción estratégica, los actores y las opciones que enfrentan a pesar de aparecer como ‘dados’ en una coyuntura determinada son, de hecho, el resultado de la lucha política en coyunturas previas”. Lo que se da, por lo tanto, en el proceso del quiebre del *status quo* es una cristalización de diferentes y sucesivos aprendizajes del modo en que se desempeña la comunidad de control para posicionar públicamente sus temas de interés y preocupación.

Además, como se observó en el capítulo anterior, modificó sus capacidades de análisis de *issues*, su forma de presentar públicamente sus posiciones, sus estrategias para acceder a las autoridades y, fundamentalmente, sus presupuestos para financiar las actividades. A partir de las expectativas sociales se consigue apoyo social y económico, lo cual elimina las asimetrías de recursos y achica (y hasta invierte) las distancias con los otros actores. Todo esto le permitió pararse en un pie de igualdad frente a la industria, que no tuvo más remedio que aceptar que tenía un contendiente de peso.

Las tabacaleras, por lo tanto, no puede pretender mantener la posición de intransigencia que ostentaban. Deben comprender los cambios en las expectativas del contexto y en los otros actores y ceder modificando sus preferencias. Seguir conservando el *status quo* a toda costa deja de ser una opción. Entran en juego los intereses de los otros actores y se amplían las restricciones: un actor depende de lo que el otro haga para actuar. Se pasa entonces a analizar el esquema desde la teoría de la decisión estratégica.

a la cuestión y movilizó al tratamiento de la nueva normativa. Así, desde el Poder Ejecutivo Nacional colocó un tema en agenda que obligó a la pronta modificación del *status quo*.

302 Acuña, Carlos H. “El Análisis de la Burguesía como Actor Político”, en *La Burguesía Industrial como Actor Político*. Tesis Doctoral. University of Chicago. 1995.

2.ii. *Estrategia herestética*

El último motivo que encontramos para el quiebre del *status quo* fue la forma en que se ordenaron los temas de discusión para favorecer su resolución, luego de años de no encontrar la manera de salir del debate improductivo.

Relacionado con el concepto de las “alteraciones en la agenda” presentado previamente se encuentra este punto. Así como desde el Estado se incluyó el tema del tabaco en la agenda pública, también fueron las autoridades quienes definieron la forma en que esto debía tratarse y ordenar la discusión.

Quien maneja la agenda, tiene la posibilidad de someter a votación los temas de su interés, de la forma en que prefiere y en el orden más adecuado a sus preferencias. Como sostiene Shepsle (1986), quien define la agenda “tiene la facultad exclusiva y completa de recoger y ordenar las alternativas, entonces (...) tendrá la posibilidad de manipular la secuencia de votos para producir cualquier resultado final que desea”³⁰³.

Por lo tanto, definir los temas que deben debatirse permite orientar la discusión, lo que implica también tomar subtemas dentro de una cuestión y tratarlos por separado. Esto admitirá reducir las curvas de indiferencia de los diferentes actores (en las que, como se observó en el capítulo anterior, se mezclan diferentes cuestiones que pueden alejar las preferencias de uno y otro), lo cual acerca las alternativas al óptimo del conjunto, y permite alcanzar un resultado con menores oposiciones u opciones superadoras.

En este sentido es claro el ejemplo, como efecto reductor de intereses contrapuestos, de la aprobación en diciembre de 2008 de la Ley Nacional N° 26.467, que actualizó el impuesto que financia al Fondo Especial de Tabaco. Los legisladores de las provincias tabacaleras, conociendo la permanente indefinición parlamentaria en cuanto a la problemática general del tabaco, buscaron la forma de separar las cuestiones tributarias de las sanitarias, dando forma a un proyecto que pusiera en agenda sólo la cuestión fiscal y brindara vía libre a la redacción de otro que se ocupara solamente de la regulación de la producción, la comercialización y el consumo de cigarrillos, que concluyó finalmente con la sanción de la ley N° 26.687.

303 Shepsle, Kenneth. “Institutional equilibrium and equilibrium institutions”, en Winsberg, Herbert. *Political Science: The Science of Politics*. Agathon Press. Nueva York. 1986.

La aprobación de la actualización tributaria, por lo tanto, redefine la discusión y centra ahora el debate en las cuestiones sanitarias, donde es más fácil llegar a acuerdos. Los productores ven solucionada la cuestión tributaria y se retiran del juego, mientras que la industria observa cómo se quita un tema que genera preocupación para su sustentabilidad y, sobre todo, anula diferencias entre los actores integrantes del grupo.

Más aún, si la decisión hubiese sido separar aún más las cuestiones involucradas, y siempre que los tiempos legislativos lo hubiesen permitido, posiblemente se hubiera alcanzado una solución regulatoria con anterioridad³⁰⁴. Esto supondría ingresar los temas incluidos en la legislación nacional por partes y no en un proyecto integral. Así, por ejemplo, si se hubiera propuesto la prohibición de venta a menores de 18 años, esta no habría tenido oposición de ninguno de los grupos y habría sido aprobada sin obstáculos. Posiblemente no hubiera resultado igual con temas más controversiales, como las restricciones a la publicidad, aunque seguramente habrían contado con una discusión particular más acotada que la que hubo que enfrentar con el proyecto omnibus. Son este tipo de iniciativas generales, como sostiene Shepsle³⁰⁵, las que favorecen el mantenimiento del *status quo*.

William Riker, en *The art of Political Manipulation*, presenta el concepto de “herestética” para describir a aquellas acciones de selección de temas o dimensiones de temas para influir en las alternativas en discusión en la agenda pública de modo de acercar la votación a aquellas cuestiones de interés. Implica estructurar el contenido del debate y la secuencia de los votos de forma adecuada a los intereses de quien define la agenda, lo cual puede hacer introduciendo un nuevo *issue*, modificando las condiciones de discusión o redefiniendo uno viejo para quebrar una coalición ganadora o situación de estabilidad.

En la cuestión del tabaco se observa cómo, a través de una estrategia herestética, los legisladores de provincias tabacaleras, con el apoyo del Poder Ejecutivo, pudieron controlar la agenda, alterar el orden del tratamiento de las temáticas para evitar mayores discusiones en un

304 El riesgo en este tipo de separaciones de temas radica en lograr avanzar con alguno y perder oportunidad de hacerlo con otro. Esto podría llevar a contar con regulaciones incompletas. En este caso, los actores deberán tener la habilidad de introducir esta cuestión relegada en el espacio público con el fin de conseguir su tratamiento. Puede ser, como se observó también, una estrategia de los actores, que busquen poner foco sobre alguno y que se dejen de lado otros. Un ejemplo claro es la alta visibilidad que tiene en las definiciones regulatorias la aprobación de los llamados “espacios libre de humo”. Como se presentó en el capítulo anterior, esta cuestión tiene relativa importancia para la industria en comparación con otras. Como quien lanza un buey a las pirañas antes de cruzar un río, puede presentarse ese tema en la agenda con el fin de distraer la atención y evitar focalizar en otros temas que resulten importantes.

305 Shepsle, Kenneth. “Institutional equilibrium and equilibrium institutions”, en Winsberg, Herbert. *Political Science: The Science of Politics*. Agathon Press. New York.

tema menos controversial y lograr aprobar una ley cercana a los intereses de la producción. Buscaron de esta manera reducir el número de actores (sacando de la discusión a los defensores y opositores de una ley sanitaria acotando la temática en la búsqueda de consensos).

De esta manera, a partir de los cambios normativos e institucionales, se produce una modificación de las preferencias de los actores. En primer lugar, la comunidad de control ve fortalecida su posición como actor empoderado por su propio accionar y el soporte institucional otorgado. Sin embargo, su curva de indiferencia se reduce con respecto al estadio anterior: el FCTC brinda un marco de referencia sobre el cual basar la gestión de intereses. Por otro lado, al clausurarse la discusión tributaria, sus preferencias se establecen ahora exclusivamente en cuestiones sanitarias.

Por su parte, la industria debe abandonar la posición inicial que no contemplaba los cambios en el sistema. Ya no puede pretender continuar enquistado en el *status quo* el cual ya no es percibido como una alternativa válida: las condiciones se han modificado, la regulación ya no puede considerarse aceptable y se hace necesaria una actualización del marco regulatorio.

La industria debe mover su curva de indiferencia a un conjunto superior al *status quo* y establecer un nuevo conjunto de alternativas preferibles a ese estado. A partir del análisis del entorno reconfigura sus intereses, algunos de los cuales, como se verá más adelante, son ahora coincidentes con los de la comunidad de control.

Así, además, se modifican las curvas de indiferencia, ninguna de las cuales incluye el *status quo*. El *win set* deja de estar vacío, con lo cual los actores prefieren cualquier alternativa antes que el estado vigente. Se quiebra de este modo el blindaje de la estabilidad política. En la próxima sección analizaremos por qué, a pesar de encontrar coincidencias en las preferencias, es difícil encontrar un punto de equilibrio que permita modificar el *status quo* de un modo satisfactorio para todos los actores involucrados.

De la suma cero a la cooperación

Constreñimientos de intereses y redefinición de preferencias

Como vimos, luego de la manifestación de las causas institucionales y normativas que se produjeron, la industria debe ceder a la tensión producida por el ambiente y los constreñimientos

a su accionar que le generan los intereses de los otros actores, y acercar sus preferencias a los de la comunidad de control.

Todos los actores coinciden entonces en que debería actualizarse la regulación. Por eso, cualquier alternativa vencería al *status quo*. Sin embargo, hacerlo significaría perder una batalla con fuertes consecuencias: una vez que se da un paso es difícil dar marcha atrás. La forma en que se defina la cuestión (adopción de alternativa de solución) puede establecer un nuevo *status quo* alejado de la preferencia de alguno de los actores. Una y otra posición no son contrapuestas, aunque cada uno optará por diferentes matices para alcanzar un nuevo punto de equilibrio.

La industria buscaría influenciar para que se llegue a un punto en el cual poder desarrollar su negocio sin mayores perturbaciones para su sustentabilidad a pesar de las restricciones que se impongan. Contar con una ley significaría una situación superadora a la anomia. En primer lugar, desde la óptica de su inserción como actor social, porque puede contar con un marco regulatorio adecuado que ordene el desarrollo de su negocio controversial y contenga los efectos de éste en la sociedad de la cual forma parte. En segundo lugar, desde la perspectiva de actor económico, porque igualaría las condiciones de los competidores para actuar en la actividad y los requisitos que deben cumplir todos los participantes en el encuadre legal. Finalmente, desde la visión autointeresada, porque con esta definición cerraría una discusión que, en línea con otras experiencias internacionales, podría colocarlo en una situación normativa aún más desfavorable.

Por su parte, la comunidad de control hará lo propio para que existan medidas que frenen el tabaquismo en la sociedad. Basada sobre las experiencias internacionales y el marco que propone el FCTC, intentará implementar todas aquellas medidas que reduzcan el número de fumadores en el país y eviten el surgimiento de nuevos consumidores. El abanico de opciones irá desde regulaciones duras que prohíban absolutamente ciertas actividades de la industria hasta aquellas más laxas que sólo impongan restricciones, aunque siempre tenderá a cerrar la discusión desde perspectivas cercanas a las primeras.

A continuación buscaremos entonces comprender cómo se produjeron esos desplazamientos hacia un nuevo *status quo*. Primero analizaremos los intereses de los actores, los equilibrios evidenciados y las condiciones que se manifiestan en los resultados subóptimos de la decisión colectiva. Luego avanzaremos en los motivos que explican por qué, a pesar de encontrar

coincidencias en las preferencias, es difícil encontrar un punto de equilibrio que permita modificar el *status quo* de un modo satisfactorio para todos los actores involucrados (causas de la falta de coordinación de intereses y cooperación entre los actores). Seguidamente, nos preguntaremos si la inclusión de nuevos participantes en la interacción afecta o no a la cooperación; y cerraremos este apartado con una exploración a las formas en que finalmente se alcanzó la solución superadora. Dejaremos para el próximo apartado el análisis de la sustentabilidad del nuevo *status quo* (evaluación de las políticas públicas implementadas).

Nuevo orden de preferencias

Partimos entonces desde el análisis de las preferencias de los actores. Por el momento mantendremos las dos coaliciones citadas para analizar la interacción. Extraemos entonces cuatro escenarios básicos frente a los cuales se enfrentan los grupos:

1. **Status quo:** permanencia de la situación regulatoria vigente (ley nacional N° 23.344 y legislación provincial y municipal), lo que implica además restricciones a las que la industria se impone a sí misma por autorregulación publicitaria.
2. **Regulación blanda:** normativa que imponga mínimas restricciones a la producción, comercialización y consumo de cigarrillos. Por ejemplo, permisos para la instalación de espacios para fumadores, mínimas restricciones a la publicidad de cigarrillos en línea con la autorregulación de la industria o advertencias sanitarias de aplicación voluntaria.
3. **Regulación balanceada:** leyes en línea con las tendencias internacionales que restrinjan el consumo y la comunicación de cigarrillos pero que permitan la competencia entre marcas y un desarrollo restringido de la actividad tabacalera sin afectar su sustentabilidad. Podría contemplar, como ejemplos, la prohibición de la publicidad masiva de productos elaborados con tabaco, la obligación de incluir mensajes de advertencia en los paquetes de cigarrillos en un espacio limitado, la prohibición de consumo de cigarrillos en espacios cerrados de acceso público, y la prohibición de la venta de cigarrillos a menores de 18 años.
4. **Regulación dura:** legislación extrema que imponga fuertes restricciones a la industria tabacalera y afecte el desarrollo de sus negocios. Entre otras cuestiones podría incluir la

prohibición total de actividades publicitarias y promocionales y hasta exhibición de productos en los puntos de venta, la imposición de grandes advertencias sanitarias en paquetes que dificulten la diferenciación de marcas y la competencia o la limitación de los ingredientes utilizados en la producción de cigarrillos.

A su vez, cada uno de los actores puede emprender dos acciones frente a las alternativas:

1. Cooperar con las iniciativas regulatorias (empujar los proyectos)
2. No cooperar con las iniciativas regulatorias (bloquear los proyectos)

La diversidad de posiciones y temáticas en discusión complican también la toma de una decisión colectiva que permita la sanción de una normativa sanitaria. Cada uno de los actores tendrá en torno a esta problemática preferencias reveladas y verdaderas, o sea, las que manifiesta públicamente (como las tabacaleras mostrándose apoyando la sanción de regulaciones³⁰⁶) y los intereses reales (como para la comunidad de control es la obtención de financiación por conseguir la aprobación de alguna regulación³⁰⁷). Si bien en la gran mayoría de las oportunidades los actores explicitan sus intereses, muchas veces estos permanecen ocultos.

Así, los actores se convierten en tomadores de decisiones sofisticados frente al interés común de quebrar el *status quo*. Por ejemplo, la industria se muestra propensa a trabajar por una regulación de control del tabaco porque necesita que su actividad sea previsible en un marco regulado adecuadamente, pero intentará trabar iniciativas que hagan excesivas a las restricciones, bloqueando la final consecución de una ley inconveniente. Para la industria, la victoria de la propuesta de regulación excesiva podría poner en serio riesgo su negocio (y representar un triunfo para la comunidad de control), por lo que de ninguna manera acompañaría la propuesta y, por el contrario, haría los esfuerzos necesarios para evitar el avance. Por su parte, la comunidad de control empujará normativas duras, pero buscará bloquear la definición de un nuevo *status quo* basado en disposiciones laxas (triunfo para la industria): evitarían que prospere una normativa que clausure la discusión con un resultado ineficiente para los objetivos sanitarios.

306

[http://www.noblezapiccardo.com/group/sites/bat_7x3dc8.nsf/vwPagesWebLive/DO7X4ERD/\\$FILE/medMD8HVJ4D.pdf?openelement](http://www.noblezapiccardo.com/group/sites/bat_7x3dc8.nsf/vwPagesWebLive/DO7X4ERD/$FILE/medMD8HVJ4D.pdf?openelement)

307 http://www.tobaccocontrolgrants.org/Pages/40/What-we-fund?who_region=PAHO&country_id=28&amount=&date_type=&date_from=&date_to=&submit=Search

Se presentan entonces dos intereses contrapuestos: contar con una ley dura propulsada por los intereses de la comunidad antitabaco o una ley blanda, seguida por los objetivos de la producción. Ninguno de los dos grupos aceptaría el triunfo del otro, por lo que se entiende que lo que gana uno, lo pierde el otro, convirtiendo a la interacción en un juego de suma cero, en el que, ante la falta de cooperación entre los actores, ninguno gana.

En este caso, la obstinación en el autointerés, sin contemplar la perspectiva del otro, mantendría la anomia, ya que no hay acuerdo sobre la mejor opción para salir de la estabilidad política, dejando a ambos actores en una situación indeseada. En este caso, si uno de los actores (o ambos a través de la coordinación de acciones) introdujera concesiones (cooperación) a su posición (por ejemplo, que la comunidad de control acepte excepciones a la prohibición de publicidad o que la industria descarte la propuesta de espacios para fumadores) se lograría un resultado más eficiente para todos los participantes del juego.

Sin embargo, al analizar el orden de las preferencias que cada uno de los actores tiene frente a las alternativas regulatorias encuentra que los puntos de encuentro, en teoría, deberían ser fáciles de encontrar. Como se observa en la Figura 2.b.1., la comunidad de control (círculo azul) tiene como punto ideal de preferencia a la regulación dura alrededor del cual se presentan diferentes matices de opciones normativas como menos preferidas, entre las que se encuentra la regulación balanceada que, de todos modos, sería aceptable. No ocurriría lo mismo con el *status quo* o la definición laxa de la discusión. Por su parte, la industria (círculo rojo) centra sus preferencias en esta última y aceptaría una regulación balanceada, pero excluiría a las normativas extremas y al *status quo*, como opción inútil. Los intereses, por lo tanto, se encuentran en las opciones cercanas a la regulación balanceada, lo que significa que estarían contemplados si se optara por una solución en esa dirección.

Si bien la ley balanceada no es un ideal para ninguno de los dos, tanto uno como el otro tienen que aprovechar la oportunidad para mover el *status quo* a través de un voto sofisticado, diferente a su preferencia verdadera. Coordinando las acciones, podrían alcanzar una solución satisfactoria para ambos a través de la cooperación. Avanzaremos ahora sobre este punto.

Proponemos ordenar las opciones según las preferencias de cada uno de los actores. Siguiendo la línea anterior, la alternativa ideal para la comunidad de control sería la regulación dura y la

balanceada se convertiría en su segunda opción, mientras que entre la regulación blanda y el *status quo* preferiría este último ya que encontrar la solución en una normativa laxa sería una salida que clausuraría el debate de una forma totalmente contraria a sus intereses, perdiendo la oportunidad de actualizar la legislación de una manera adecuada.

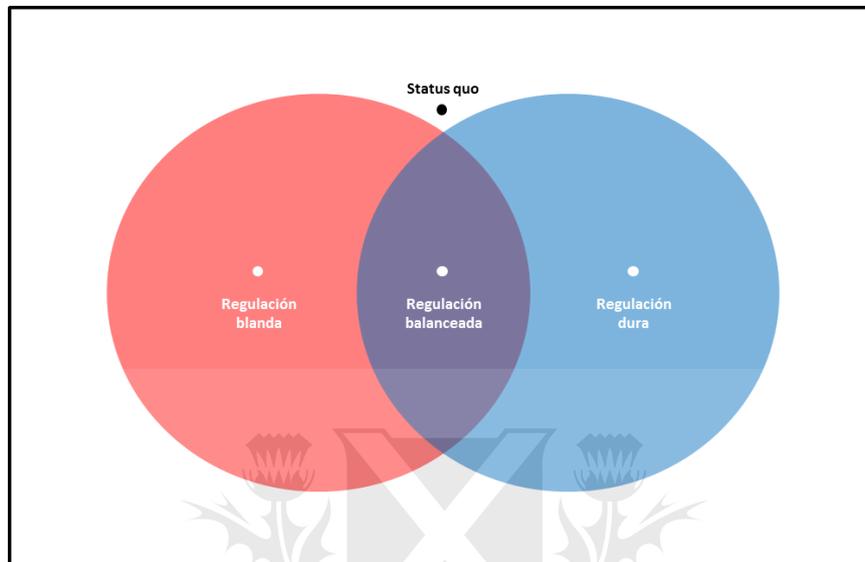


Figura 2.b.1. Preferencias de los actores y curvas de indiferencia

Las preferencias de la comunidad de control, por lo tanto, se ordenarían de la siguiente manera:

Comunidad de control = Regulación dura > Regulación balanceada > *Status quo* > Regulación blanda

Por su parte, la industria encontraría a la opción preferida de la comunidad de control, como la menos deseada para sus intereses: cerrar la discusión con la introducción de altas exigencias que ponen en riesgo su sustentabilidad de negocio definen parámetros que luego serían muy difíciles de quebrar. Por eso el *status quo* sigue siendo una opción mejor, ya que el debate sigue abierto para encontrar mejores soluciones. Finalmente, entre una regulación blanda y una balanceada, seguirá eligiendo la primera, a pesar de manifestarse públicamente por la segunda³⁰⁸. Si bien esa decisión lo expone a que una iniciativa posterior busque endurecer la regulación y llevarlo a su opción menos preferida más adelante, una definición laxa le permitirá desarrollar con mayor libertad su negocio (ganar tiempo) hasta tanto la tendencia empuje hacia el endurecimiento de la ley. Además, una normativa balanceada no exime de proyectos por venir que pretendan avanzar aún más sobre el negocio.

308 http://www.noblezapiccardo.com/group/sites/BAT_7X3DC8.nsf/vwPagesWebLive/DO7X4D2R?opendocument&SKN=1

De esta manera, el orden de las preferencias de la industria sería el siguiente:

Industria = Regulación blanda > Regulación balanceada > *Status quo* > Regulación dura

Si otorgáramos un pago de 4 a la opción ideal y restáramos un punto hasta llegar al 1 que pagaría la peor alternativa, el orden de las preferencias quedaría establecido de esta manera:

Orden de preferencia	Actores	
	Comunidad de control	Industria
Status quo	2	2
Regulación blanda	1	4
Regulación balanceada	3	3
Regulación dura	4	1

Figura 2.b.2. Matriz de pago de las preferencias de los actores

Como se observa en la matriz, ambos actores otorgarían un pago de 3 (segunda opción) a la solución balanceada. Así, teniendo en cuenta las preferencias del otro, cada uno de los jugadores encontraría la solución en la regulación balanceada. Si bien en ausencia del otro optarían por la primera alternativa según su matriz de pagos, como se observa en la Figura 2.b.3., deben optar por la segunda ya que la mejor opción para cada uno de los actores es justamente la peor para el otro, mientras que la segunda (punto de equilibrio de los intereses) es compartida por ambos.

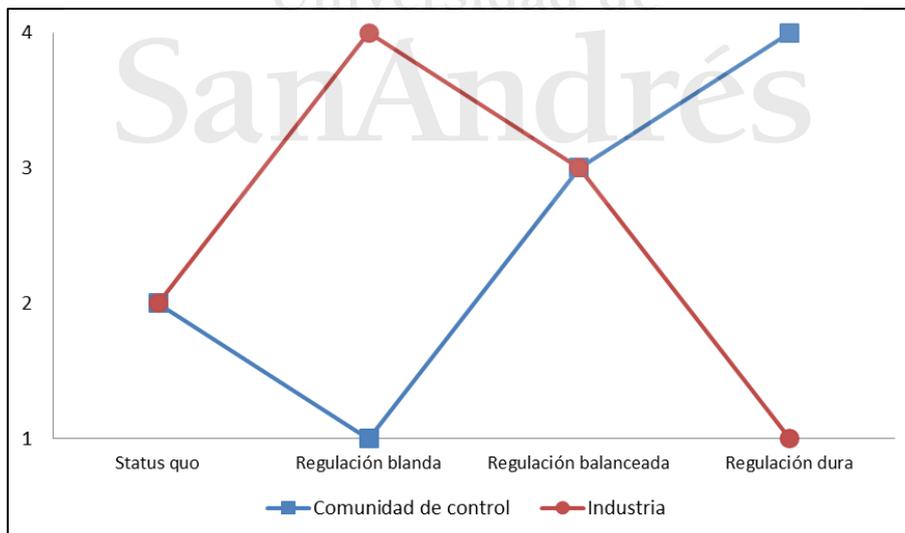


Figura 2.b.3. Descripción de las preferencias de los actores y punto de encuentro

Parecería entonces encontrarse un punto de encuentro en la opción de la regulación balanceada. Cada jugador elige su acción de acuerdo con sus preferencias (racional) y teniendo en cuenta las

preferencias del otro. Cada uno encontrará en su segunda opción a la alternativa para vencer al *status quo*.

Sin embargo, como vemos en la figura 2.b.4., según la estructura de la interacción, el equilibrio de Nash (como mejor respuesta que un actor puede tener ante la preferencia del otro) se encontraría en la acción “regulación dura/regulación blanda” (4,4): dada su matriz de pagos, si la industria empujara una iniciativa blanda, la comunidad de control la bloquearía e impulsaría una dura, y viceversa.

		INDUSTRIA			
		SQ	RB	RBal	RD
COMUNIDAD DE CONTROL	SQ	2,2	2,4	2,3	2,1
	RB	1,2	1,4	1,3	1,1
	RBal	3,2	3,4	3,3	3,1
	RD	4,2	4,4	4,3	4,1

Figura 2.b.4. Matriz de pagos y equilibrio de Nash

La intersección de la función de mejor respuesta de cada actor a la acción del otro es entonces un equilibrio por acomodación mutua de intereses. Más allá de cuáles fueran sus preferencias originales no puede elegir una situación mejor teniendo en cuenta a lo que elegiría el otro. De esta manera, el actor no tiene incentivos para cambiar su juego. No podría encontrarse entonces un óptimo paretiano en la interacción, ya que cualquier movimiento que se realice (por ejemplo, que uno o los dos de los dos actores ceda y acepte una regulación balanceada) colocaría al otro en una peor situación. Si bien el beneficio del grupo aumentaría (o por lo menos un individuo se encontraría en una mejor situación), algunos de los individuos que lo componen no lo estarían. Esto, indefectiblemente, conduce a un juego de suma cero que aleja la posibilidad de alcanzar una solución óptima para el conjunto social y retrasa el quiebre del *status quo*.

Buscaremos entonces analizar las estructuras de interacción basadas en movimientos autointeresados que impiden alcanzar los objetivos comunes. Usaremos como base las estructuras conocidas como juegos estáticos, estudiada por la teoría de la decisión estratégica.

Interacción en juegos estáticos

Es irrelevante para los objetivos de este trabajo ahondar en los cálculos de pagos, matrices gráficas avanzadas y conceptos más técnicos de esta teoría. Tomamos, por lo tanto, las estructuras generales de la teoría para ilustrar a partir de ellas al objeto del estudio desde las categorías de análisis fundamentales y así obtener elementos para la comprensión de los fundamentos de la estabilidad política de la cuestión.

Basta en esta instancia comprender que estas herramientas de estudio explican a partir de categorías extraídas de la economía que diversos fenómenos de las ciencias sociales pueden ser descritos a través de un conjunto de reglas de interacción partiendo del supuesto de que el hombre es un ser racional que busca maximizar sus intereses, los cuales pone en juego en el proceso de interacción colectiva con otros actores racionales en un marco institucional determinado. Esta relación obliga a los individuos a tomar decisiones complejas con el fin de cooperar o no con el otro en busca de ese objetivo pretendido. En este apartado haremos una selección arbitraria de estos conceptos para ilustrar la cuestión.

Diversos autores explican que los juegos descritos por la teoría deben reunir tres condiciones. En primer lugar, debe haber dos o más actores con una estrategia definida; luego, debe haber un resultado como combinación de esas estrategias; y finalmente, cada participante obtiene un beneficio por el resultado de la interacción. El resultado de la interacción, por lo tanto, depende de la interdependencia de las decisiones de cada uno de los actores involucrados, y la recompensa de cada uno dependerá de la de todos. El punto de equilibrio será, por lo tanto, aquel en el que las estrategias de cada uno de los jugadores sea la mejor respuesta frente a la acción de los otros. A partir de la información disponible sobre las acciones de los demás los actores pueden coordinar sus acciones (cooperar) con el fin de evitar combinaciones de estrategias que los alejen de ese punto de equilibrio.

Una de las estructuras explicativas de la interacción más extendidas es el juego conocido como "dilema del prisionero", el cual busca graficar la forma en la que la cooperación puede resultar más beneficiosa para los actores que seguir la tendencia de su propio interés. Obviando la explicación puntual de la dinámica del juego ilustrativo de dos prisioneros que deben optar por

confesar un crimen o no hacerlo, se presentan diferentes interacciones caracterizadas por tres alternativas diferentes: uno coopera y el otro no lo hace, los dos cooperan o ninguno lo hace.

En nuestro caso de estudio podría ejemplificarse con las opciones que tienen los dos actores principales. Por un lado, como vimos, la industria podría admitir la imposibilidad de seguir pretendiendo contar con una regulación débil y ceder en sus preferencias para la construcción de una regulación balanceada (cooperar) o mantenerse impertérrito en su posición inicial (no cooperar). Por su parte, la comunidad de control podría insistir con una regulación dura que afecte sensiblemente a la industria (no cooperar) o aceptar que se introduzcan excepciones a las prohibiciones totales, como posibilidades de realizar publicidad de cigarrillos en espacios limitados (cooperar). También podría suceder que uno de los dos actores intente acercar las posiciones, pero que estas sean rechazadas por el otro (cooperar / no cooperar). Si ninguno de los dos cede, la imposibilidad de acuerdos mantendría la estabilidad política (no cooperar / no cooperar). Sobre la base de las preferencias descritas previamente, lo graficamos en la figura 2.b.5. a continuación.

		INDUSTRIA	
		Cooperar	No cooperar
COM. DE CONTROL	Cooperar	3,3 (Reg. balanceada)	1,4 (Reg. blanda)
	No cooperar	4,1 (Reg. Dura)	2,2 (Status quo)

Figura 2.b.5. Matriz de pagos en juegos simultáneos

Como se observa, la única forma de encontrar una solución beneficiosa para ambos será cooperando, superando el estímulo que cada uno tiene para no hacerlo. Esta situación entonces modela una interacción en la que hay ganancias por cooperar. El equilibrio de Nash se encontraría entonces en este punto. Sin embargo, este equilibrio que no produce óptimo paretiano, ya que si el otro abandona unilateralmente la estrategia, el castigo será mayor: si un actor no coopera, al otro le conviene hacerlo. Por lo tanto, en la opción cooperar / cooperar, ninguno tendrá una opción mejor teniendo en cuenta las preferencias del otro.

Otro de los juegos clásicos que permiten graficar una interacción ineficiente es el conocido como "juego de la gallina", que busca explicar que la cooperación individual, aun cuando el otro no lo haga, es preferible al seguimiento de intereses contrapuestos.

El ejemplo es el de los dos automovilistas que lanzan su vehículo sobre el otro. Si uno desiste de la acción saliéndose del camino, a pesar de dejar de lado su interés, será mejor a que ninguno de los dos lo haga, ya que esto produciría indefectiblemente un choque de frente sin consecución de los objetivos de ninguno. Esto último convierte a la cuestión del tabaco, como vimos anteriormente, en un juego de suma cero. Si ninguno de los dos grupos se abre al diálogo y evita la cooperación (bloquear la propuesta del otro y viceversa), el único resultado posible es la anomia, perjudicial para ambos.

Vale aclarar que en este caso se encontraría una particularidad que quita pureza al juego: uno de los actores (industria) vería en el *status quo* (choque de intereses) una alternativa superadora a la que resultaría del avance de la propuesta de la comunidad antitabaco, ya que de esta manera aún tendría la posibilidad de alcanzar una regulación balanceada en un juego sucesivo, resultado que no hubiera obtenido si vencía la propuesta contraria a sus intereses. De todas formas, todos resultarían perjudicados porque en esa interacción futura, y en línea con las tendencias internacionales, también podría surgir una nueva alternativa aún más dura que la inicial, colocando al actor en una situación todavía peor.

Usando la misma gráfica que para el juego anterior (Figura 2.b.5), observamos que, si ninguno de los dos actores se desvía del camino (persiste en su posición), colisionarán uno con el otro sin posibilidad de salir del *status quo*; mientras que si ambos ceden y giran el volante saldrán los dos vivos con una situación superadora. El que ceda mientras el otro no lo haga, en este caso, pierde.

Un tercer ejemplo de situación que nos permite ilustrar la interacción en la cuestión del tabaco es la estructura denominada como "batalla de los sexos", que representa a una pareja que debe elegir entre dos opciones de salidas, cada uno preferible por uno u el otro. En este caso, la obstinación en su interés particular, dejando de lado una segunda opción también preferible (cooperar con la elección del otro), puede conducirlos a un tercer resultado indeseado, como sería que cada uno vaya por su lado a hacer lo que prefiere, pero sin compañía de su pareja. Si ninguno de los actores tiene información de que el otro está dispuesto a cooperar, no tendría incentivo alguno para abandonar su posición, lo que indefectiblemente bloquea el juego y lo convierte en una interacción ineficiente.

Este juego modela problemas de coordinación, no de cooperación (como en el del prisionero). Los dos están de acuerdo en que deberían cooperar, pero no saben cómo. Si no lo hacen, los dos tienen el peor de los resultados. En este escenario, lo que en principio podría satisfacer a uno a costa del otro terminaría afectando tanto a uno como al otro.

Si tienen iguales recursos para obtener información del otro (o no se pueden comunicar entre ellos), eligen por separado. En cambio el juego cambiaría si un actor tiene más peso que el otro (por ejemplo, comunidad de control, recursos simbólicos; industria, recursos políticos) sería más fácil llegar a la coordinación ya que uno empujaría al otro al acuerdo.

Nos encontramos entonces con una interacción en la cual ninguno de los jugadores tiene visibilidad de los movimientos del otro. Esto podría asimilarse a una situación de incomunicación parecida a la que existe en nuestro caso de estudio: los actores (o algunos de ellos) prefieren evitar el contacto, con lo cual ante la falta de diálogo, existen percepciones acerca de los intereses que fundamentarán los movimientos del otro. Si existiera ese contacto, se levantarían las máscaras y podrían encontrar puntos de contacto. Por ejemplo, la industria siempre manifestó que respaldaba la prohibición de venta de cigarrillos a menores de 18 años, un interés compartido con la comunidad de control. Sin embargo, éstos últimos siempre entendieron estas expresiones como vacías, falsas y reemplazo de reales intenciones, como puede ser la búsqueda de generar reputación corporativa³⁰⁹. Así, un punto de cooperación queda descartado y los intereses vuelven a separarse, lo que aleja a un resultado superador.

Cualquiera de estas tres representaciones de la interacción presentan la forma en que manifestarían los intereses sin tener en cuenta los intereses del otro: por perseguir la acción individual, fracasa el objetivo colectivo. Para la cuestión del tabaco podría usarse cualquiera de estas opciones o alguna otra no contemplada, o la combinación de ellas. Todas estas observaciones parecen ser obvias en el análisis por lo que no debería existir mayor complejidad para comprender a la interacción. Sin embargo, en la realidad este equilibrio evidente no se materializa de una forma tan sencilla.

Con nuestra elección arbitraria quisimos mostrar que, ante la vista de la interacción, en cualquiera de estas existiría una opción cooperativa que colocaría a los jugadores en una situación más

309 <http://www.pagina12.com.ar/diario/sociedad/subnotas/127363-40761-2009-06-28.html>

beneficiosa que el producto de la persecución del interés individual, no en términos paretianos pero sí con respecto a las opciones posibles (equilibrio de Nash). Así, no sólo cada uno estaría mejor que en la situación inicial (guiada por el autointerés) sino que también el conjunto encontraría un estadio más beneficioso, por lo que, a través de la cooperación, se construiría una acción colectiva eficiente basada sobre la interacción de intereses particulares.

Interacción en juegos extensivos

Los tres ejemplos presentados ilustran descripciones estáticas del juego. En estos, las acciones se eligen simultáneamente (el tiempo está ausente en el modelo) por lo que no se tiene información de lo que hará el otro. En estas interacciones los actores tratarán de maximizar su beneficio en el corto plazo, pues no se percibe un horizonte temporal. Como marcamos previamente, esto sería diferente si uno conoce de antemano el movimiento (elección) del otro.

La realidad, sin embargo, no se presenta de este modo. Los jugadores conocen los intereses por los sucesivos movimientos que realizaron en secuencias anteriores. Esto transforma a la estructura de estática a extensiva o secuencial.

En este tipo de juegos el actor puede observar la conducta del otro y, partir de esta, decidir. Así, el jugador puede cambiar su opción de movimiento de acuerdo con cómo se den los sucesos. En el análisis de la acción el actor tiene en cuenta las probabilidades de que el otro mueva de la forma prevista, con lo cual suma probabilidades a los intereses, lo cual modifica la preferencia. Por ejemplo, la comunidad de control preferiría empujar una iniciativa de regulación dura a una balanceada, pero sabe que esta última tendrá más posibilidades de ser aprobada, por lo que podría optar por esta segunda.

En las situaciones anteriores hay equilibrio, por lo que los actores no tienen incentivos para abandonar el juego, y se alcanza un resultado subóptimo. En los juegos secuenciales, se puede llegar al equilibrio después de reiteradas jugadas, hasta conseguir, a partir de la experiencia, el conocimiento de cómo se va a comportar el otro en juegos sucesivos (*subgame perfect equilibrium*). El jugador aprende, cree que el otro elegirá teniendo en cuenta la forma en que lo

hizo la vez anterior, se crea una creencia del otro. El jugador tiene presente y futuro, aprende en la interacción.

Por ejemplo, si la comunidad de control no logra vencer el bloqueo permanente de la industria a sus iniciativas, en una próxima jugada elegirá una opción más balanceada para conseguir el equilibrio que venza al *status quo*. Basado en el pasado (como las acciones emprendidas por el contrario en otras gestiones), el actor prevé el futuro (comprende qué iniciativas tomará el otro) y define el presente. Se basa en el entendimiento de los actores que conocen a los contrarios y saben cuáles son sus objetivos.

En ningún sub-juego (cada una de las decisiones que un actor toma después de que lo hizo el otro) un jugador puede hacerlo mejor eligiendo una estrategia diferente si los otros siguen el mismo movimiento. De esta manera, teniendo en cuenta los pagos de cada uno se encontraría el punto de equilibrio de Nash no sólo en un juego estático sino también en uno dinámico, teniendo en cuenta cada uno de los sub-juegos y utilizando la inducción retrospectiva (*backward induction*). Como sostienen Shepsle y Bonchek (1997), “en política es clave mirar hacia adelante, anticiparse y prever. (...) Pararse al final del camino y mirar hacia atrás para comprender cómo llegar hasta allí”³¹⁰.

Por eso es importante saber quién inicia el juego. Para que el juego sea secuencial, alguno de los dos actores debe tomar la iniciativa. El que decide primero tiene una ventaja estratégica porque se adueña de la agenda, cambia las preferencias e impone la base sobre la que se toman las decisiones.

Esto permitiría a los actores reformular sus preferencias individuales en busca de una decisión colectiva, marcando el llamado “*path dependence*” en que va transitando el debate parlamentario. Importa el orden en que se debaten los temas. Por eso, es importante conocer la agenda. Quien tuviera acceso a este dato podía modificar sus preferencias. Por caso, si la industria conociera que en carpeta existen proyectos extremos beneficiaría el tratamiento de iniciativas más balanceadas, haciendo “lobby” para que los legisladores votaran esa ley, se aprobara una norma más cercana a sus intereses y finalizara la discusión parlamentaria en la materia.

310 Shepsle, Kenneth; Bonchek, Mark. *Analyzing Politics. Rationality, Behavior, and Institutions*. W. W. Norton & Company. Nueva York. 1997.

Por el contrario, favorecer profundizaciones en las exigencias de los proyectos, para lograr su desestimación final (*killer amendment*), son movimientos habituales en quienes prefieren el *status quo* a regulaciones extremas. Por lo tanto, ser radical en las posiciones puede ser perjudicial para la búsqueda de consensos: es conveniente hacer concesiones para poder avanzar. Un ejemplo claro es la alocución del presidente del bloque mayoritario en la Cámara de Diputados el día en que se votó la sanción definitiva de la ley Nº 26.687. Al cierre del debate, prefirió cerrar la discusión en lugar de seguir tratando modificaciones al proyecto que lo hubieran hecho más restrictivo, pero que podrían afectar la aprobación³¹¹, como había ocurrido en otras ocasiones con algunos proyectos que tenían acabado consenso en la legislatura y terminaron siendo desechados.

En los juegos extensivos las acciones se pueden revisar a medida que el juego se realiza, lo cual es una interacción más cercana a la realidad del debate parlamentario. Los actores perciben que las reglas de juego y las preferencias se mantendrán en el tiempo (confían) y eso permite desarrollar estrategias cooperativas.

Suponiendo que el juego se inicia con la presentación de un proyecto cercano a los intereses de la industria (por ejemplo, introducido por un representante de una provincia tabacalera), éste tendrá la posibilidad de optar por una iniciativa laxa o balanceada (una regulación extrema no encuadra en sus preferencias y el *status quo* es el punto que se busca superar). Imaginemos que, en beneficio de la cooperación, elige la opción balanceada. Ante esto, la comunidad de control buscará bloquear el proyecto (lo que mantendría el *status quo*) o apoyarlo. En jugadas sucesivas, seguramente elegirá bloquearlo, buscando la posibilidad de, en una futura oportunidad, ser este actor quien presente un proyecto más cercano a sus intereses, con el perjuicio de la estabilidad política. Sin embargo, cuando la comunidad de control logra que un parlamentario ingrese un proyecto cercano a sus preferencias (regulación dura), la industria hará todos sus esfuerzos por evitar su avance. Esto otra vez coloca a ambos en una situación subóptima.

Eso fue efectivamente lo que ocurrió en la realidad. Como se observó en el capítulo 1.c., tras una larguísima sucesión de empujes y bloqueos, hubo que encontrar una salida cooperativa para vencer el *status quo*. Esto significa actuar contra el propio interés de una manera que beneficie a

311 Dip. Agustín Rossi (Frente para la Victoria, Santa Fe): “Como han expresado muchos oradores, estamos llegando al final de un camino que nos ha costado bastante. En el transcurso de estos años, distintas iniciativas han quedado fuera de tratamiento parlamentario y no han llegado a su fin. La postura de nuestro bloque es tratar de concluir el tema hoy. Cualquier modificación que se le haga al articulado significa que el objetivo principal, que es tener una ley de estas características en la Argentina, no se cumple.”

todos si el otro también actúa de ese modo. Teniendo en cuenta los intereses del otro, también cambian las preferencias propias. Uno y otro ceden, lo que convierte a la opción balanceada en la ideal para ambos.

Graficamos entonces de esta manera: ante la presentación de un proyecto de regulación balanceada, la comunidad de control tiene la posibilidad de enmendarlo para endurecerlo (bloqueo) o apoyar su avance (empuje). La primera opción se expondría a un bloqueo posterior por parte de la industria, tal como ocurrió en otras ocasiones del pasado, lo cual restringe la libertad del actor y estimula el voto positivo para alcanzar el equilibrio. Establece una regla de decisión: si en el pasado ya vetó proyectos extremos, pero fue complaciente con las iniciativas balanceadas, entonces hay que confiar que hará lo mismo en el presente (conocimiento de las preferencias). El apoyo a la iniciativa no extrema, por su parte, genera para la industria un compromiso que hace creíble a la acción, que sobre la misma lógica debe optar por bloquear la iniciativa y mantenerse en el *status quo*, o buscar el cierre del debate con este proyecto. Como la cooperación puede darse también por temor a una situación adversa en el futuro (conociendo las preferencias del otro actor), elige no oponerse a la iniciativa balanceada. De esta manera, como se ilustra en la figura 2.b.6, la cooperación en la elección de la regulación balanceada, evita la reproducción de los ciclos de decisiones subóptimas. Así, se encuentra un equilibrio y el proyecto que vence al *status quo*, finalmente, avanza hacia su sanción.

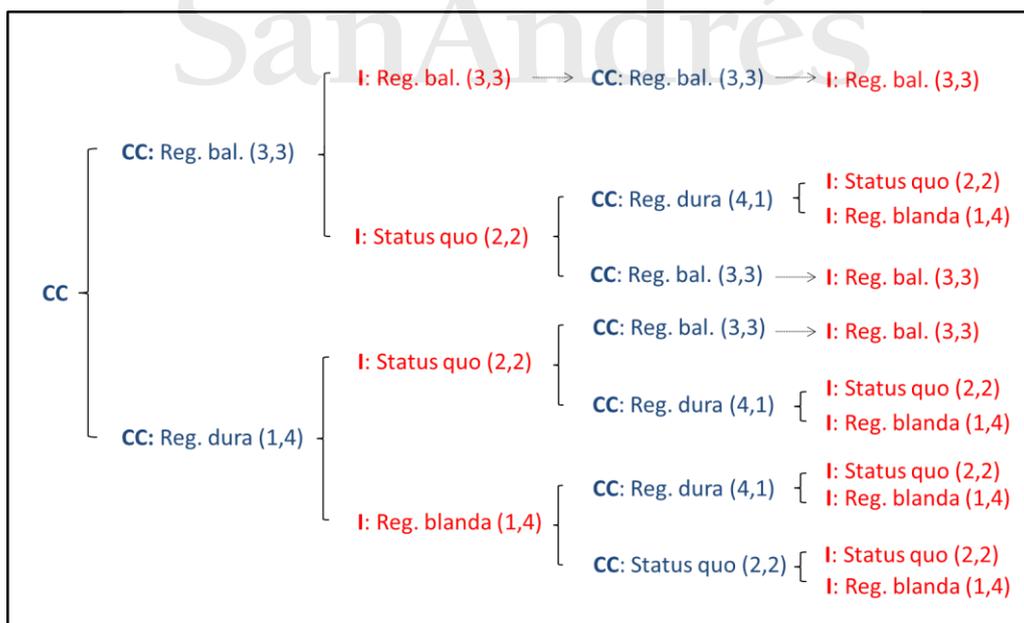


Figura 2.b.6.: Descripción de las preferencias y pagos de los actores como juego secuencial

Agregación de actores y búsqueda de equilibrio

Como observamos, la respuesta necesaria para el quiebre del *status quo* de una forma eficiente para el conjunto sólo puede alcanzarse a través de la cooperación entre los actores. Buscaremos cerrar este apartado preguntándonos si, como ocurre con la cuestión del tabaco, se puede arribar también a esa solución al desagregar los intereses agrupados en los dos conjuntos analizados.

Como ocurrió con la industria y la comunidad de control ante los cambios normativos e institucionales, el resto de los actores también ven afectados sus intereses ante los constreñimientos a la acción. Todos los actores comprenden que es necesario actualizar la regulación, lo que convierte a cualquier alternativa en vencedora. Por supuesto, cada uno de los actores presenta sus matices en la elección y sus intereses son diversos. Sin embargo, ninguna de sus curvas de indiferencia incluye al *status quo*, el win set deja de estar vacío y se quiebra la estabilidad política.

Si trasladamos la información a un cuadro (Figura 2.b.7) en que se vuelque, a grandes rasgos, un orden de preferencias, nos encontraríamos con una situación idéntica a la observada en la figura 2.b.5 que utilizamos para ordenar las preferencias de la industria y la comunidad de control.

Orden de preferencia	Actores						
	Com. control	Industria	Productores	Economía	Salud	Kiosqueros	Bares
Status quo	2	2	2	2	2	2	2
Regulación blanda	1	4	4	1	1	4	4
Regulación balanceada	3	3	3	4	3	3	3
Regulación dura	4	1	1	2	4	1	1

Figura 2.b.7. Matriz de pago de las preferencias de los actores

Al igual que ocurrió en el análisis previo, dado que las preferencias encuentran el equilibrio en la persecución de intereses individuales, será necesario coordinar las preferencias y cooperar para encontrar una solución satisfactoria para el conjunto.

Por lo tanto será necesario acudir a un mecanismo que permita extraer la solución del conjunto de intereses contemplado por la intersección de las curvas de indiferencia de los actores (nombrado por Tsebelis (2006) como “núcleo de unanimidad”³¹²). La mejor alternativa estaría entonces incluida en la zona marcada en negro en la figura 2.b.8, ya que contendría a todas las opciones que los actores prefieren al *status quo*.

Se hace difícil encontrar alternativas que queden en ese espacio (aún menor que la intersección de intereses entre industria y comunidad de control), lo cual permite concluir que la agregación de actores fortalecerá la estabilidad política en la cuestión. Sin embargo, cualquier decisión que se tome dentro de ese núcleo de unanimidad será aceptada por todos los actores, por lo que la posibilidad de veto, disminuye.

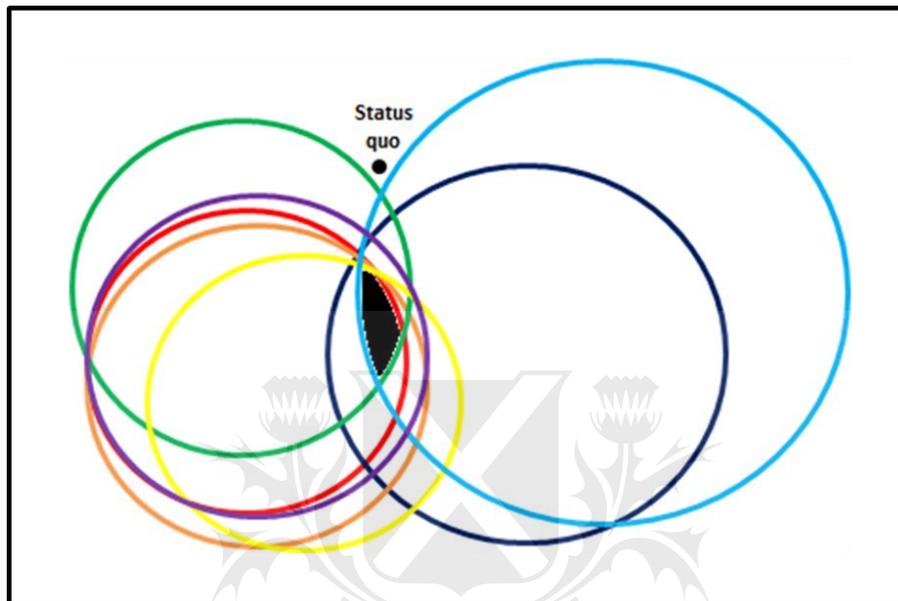


Figura 2.b.8. Conjunto ganador al *status quo* en la agregación de actores

La preferencia grupal entonces debe tomarse acudiendo a un rol ordenador de las preferencias que permita llegar a la decisión teniendo en cuenta los intereses de los involucrados. En este caso, la responsabilidad caería en el Estado, a través de los representantes en el Congreso, quienes además, como vimos anteriormente, definen la agenda restringiendo el tratamiento de las temáticas.

En la búsqueda de un nuevo equilibrio

El proceso que se desencadenó a partir de las cristalizaciones de las condiciones que favorecieron el quiebre del *status quo* para la cuestión del tabaco culminó en junio de 2011 con la promulgación de la ley nacional N° 26.687. La publicación de esta regulación brindó un nuevo equilibrio al sistema a partir del establecimiento de lineamientos para el control de la

comercialización, la comunicación y el consumo de cigarrillos que respondían a la tensión generada por la desactualización normativa.

Este nuevo *status quo*, sin embargo, no representa el punto final de la historia sino un nuevo comienzo. El final del capítulo 1.c. permite dar cuenta de que la tendencia internacional en la materia generará en el futuro nuevos inputs que deberán ser absorbidos por el sistema para recuperar la homeostasis.

A partir de las nuevas tensiones que se generen, se desarrollará un nuevo ciclo similar al anterior que reconfigure las preferencias y limite la interacción de los involucrados. Una vez más será necesaria la cooperación entre los actores para alcanzar una solución adecuada para el conjunto.

Sin embargo, en estas instancias, como veremos unos párrafos más adelante, cada paso que se emprenda pondrá al otro al límite de su capacidad de aceptación. Por lo tanto, la cooperación comenzará a adquirir, cada vez con mayor frecuencia, la forma de amenaza más que de voluntad genuina de alcanzar un punto de encuentro.

Durante la definición de la ley nacional ya pudieron apreciarse indicios de este tipo de dinámicas. El proceso, por ejemplo, podría comprenderse como una sucesión de acciones bajo la lógica del “maximin-minimax”. En la primera (“maximin”), en la búsqueda de acuerdos, uno de los actores emprende una acción que minimice la ganancia del otro. Este, a su vez, responde seleccionando una acción que le reporte el máximo pago de ese mínimo. Es una estrategia que podría ser graficada con la decisión de la comunidad de control de primero permitir abrirse a comentarios a su proyecto para cooperar con el otro y así permitir excepciones a la regulación extrema. La industria, por su parte, frente a esa posibilidad, propone impulsar las excepciones a la prohibición total de publicidad, como máximo valor a defender, y dejar que se avance, por ejemplo, con el establecimiento de espacios 100% libres de humo. La segunda (“minimax”) supone primero la elección por parte de un actor de la opción que mayor ganancia le reporta y la respuesta del otro con una acción que minimice esa ganancia obtenida. En nuestro caso, ante la definición de excepciones a través del texto de la ley, la comunidad de control responde con limitaciones extremas a esos espacios a través de la publicación del decreto reglamentario de la ley. Luego veremos las implicancias que tuvo esta última regulación para el equilibrio del sistema.

Este tipo de formas de alcanzar la cooperación, como también lo hacen las amenazas, buscan modificar las condiciones de la interacción. Como sostienen Dixit y Nalebuff (1991), “detrás de todo buen plan para incentivar la cooperación hay generalmente un mecanismo para castigar a los que incumplen los pactos”³¹³. Esto convierte a la interacción en un intercambio de golpes entre uno y otro actor que genera ciclos de cooperación, pero sobre la base del castigo. “El problema del ojo por ojo –continúan los autores- es que cualquier error va rebotando de uno al otro como el eco. Uno castiga al otro por alguna acción poco amistosa y esto desata una reacción en cadena. El contrincante responde al castigo devolviendo el golpe, lo cual a su vez exige una lección”.

Este intercambio llevará indefectiblemente hasta el borde del abismo, en el cual uno de los dos comprenderá el riesgo de caer al vacío, o se lo hará ver al otro. Esto significará llevar la amenaza al extremo. Diversos autores llaman a esta acción “brinkmanship” o funambulismo estratégico, y consiste en conducir al otro al último límite antes del desastre y obligarle a ir hacia atrás en su preferencia. Dixit y Nalebuff (1991), por ejemplo, la entienden como una “creación deliberada de un riesgo”, el cual “debería ser lo suficientemente intolerable para el oponente como para inducirle a eliminarlo”. Así se conduce al otro a comprometerse con una acción que no se llevaría a cabo de otro modo, por lo que debe dar marcha atrás en su estrategia debido a que no puede costear el riesgo y cede entonces a las preferencias del primero.

En nuestros casos encontramos varios ejemplos de funambulismo estratégico y, a medida que las tensiones tiendan a extremar las regulaciones, estos se harán más comunes. El más evidente es sin duda el peligro que quiere mostrar la industria al presentar los riesgos que tendría avanzar con una regulación que prohíba la comunicación y diferenciación de marcas, por ejemplo. Las tabacaleras ante esta situación acercan datos sobre la ineffectividad de la medida, la amenaza a derechos adquiridos y hasta del crecimiento del mercado ilegal, lo que a su vez contradiría los objetivos sanitarios de la normativa, como ocurrió en otras oportunidades. La información puede transformarse en amenaza cuando se da a entender que, si se aprueba una regulación de esa magnitud, la respuesta de la industria será un desafío legal o el retiro de las actividades del país. Presentar evidencias de que la amenaza puede concretarse fortalece la posición³¹⁴.

313 Dixit, Avinash; Nalebuff, Barry. Pensar estratégicamente. Antoni Bosch editor. 1991.

314 En este caso los ejemplos de los desafíos legales en la Provincia de Santa Fe o en la República Oriental del Uruguay colaboran con la potencia del mensaje. Lo mismo con el retiro de actividades, como ocurrió en ese país.

Si bien este tipo de acciones permite a la industria brindar información que la comunidad de control ignora voluntaria o involuntariamente, no lo hace para informar sino para manipular la decisión. Lo mismo sucedería si la comunidad de control informa que, si la industria bloquea la aprobación de una propuesta de regulación balanceada, la próxima iniciativa será aún más dura.

La comunidad de control, en este caso, tendrá siempre la capacidad de estirar los límites cada vez más, mientras que las posibilidades de cooperación de la industria se contraen a medida que la sustentabilidad de su negocio se ve en peligro. Si los primeros se mantienen en posiciones dogmáticas y cierran el paso al diálogo, las tabacaleras estarán cada vez más cerca del borde del precipicio, y sin capacidad de demostrar que si ellas caen también lo harán los objetivos sanitarios de las regulaciones, al tener que enfrentarse ahora con un nuevo actor, menos propenso al respeto de las normas, como lo es el mercado ilegal de cigarrillos.

La cooperación se ve también más restringida cuando las definiciones regulatorias pasan del ámbito parlamentario a las mesas de decisión del Poder Ejecutivo. Durante el debate legislativo los proyectos sobre los que se trabaja son públicos y, por lo tanto, conocidos por los actores interesados. Así, al conocer las alternativas pueden orientar sus preferencias y estrategias de acción. Los borradores de decretos reglamentarios, por el contrario, no tienen visibilidad más allá de los agentes que lo redactan y discuten. Así, los actores tienen acotada su capacidad de maniobra e influencia, y deben estimar los movimientos que emprenderá el regulador. Estos posiblemente sean conocidos recién con la publicación en el Boletín Oficial.

De esta manera, si el regulador se encuentra cercano a alguna de las dos posiciones (como sucedió en el caso de la definición del Decreto reglamentario de la Ley N° 26.687, en manos del entonces Ministerio de Salud de la Nación), habría una asimetría de información que modifica las condiciones del juego para el excluido, quien sólo recibe información imperfecta. La tarea se hace más difícil para el otro jugador.

En el caso del texto de referencia los límites al acceso de la industria se ven plasmados en las mínimas diferencias que se perciben entre los primeros borradores que se conocieron extraoficialmente³¹⁵ y el producto final³¹⁶. Llama la atención, sin embargo, que en el decreto publicado fue retirado un concepto clave para la industria, como es la prohibición de exhibición de

315 Información presentada en el Congreso Argentino “Tabaco o salud”, realizado del 9 al 12 de agosto de 2012 en Buenos Aires.

cigarrillos. Esto puede comprenderse como una gestión exitosa por parte de este sector que logró conservar ese factor clave para su negocio, lo cual a su vez puede considerarse como una victoria del lobby o como una interpretación por parte del Ministerio de Salud de los riesgos jurídicos de avanzar de forma extrema en la redacción, exponiéndose así a desafíos legales posteriores.

Asimismo, si bien la ley nacional y su posterior decreto reglamentario definen un marco sobre el cual regular en la materia, hay ciertas atribuciones que quedaron en manos de la autoridad de aplicación. En línea con lo expuesto anteriormente, esta situación podría en el futuro reconfigurar el juego de los actores, ya que hay decisiones que pueden tomarse sin brindar visibilidad previa y fuera de la órbita de la discusión parlamentaria. Por ejemplo, el artículo 16 de la ley establece que el Ministerio, sobre la base de estándares internacionales puede prohibir el uso de determinados ingredientes en los cigarrillos siempre que se demuestre que los mismos incrementan la toxicidad de los productos. Sobre esta base, la cartera podría expedirse en una materia sensible para la industria sin posibilidad de que esta discuta la validez de los criterios científicos utilizados.

Es claro entonces que este nuevo escenario pone a la comunidad de control ahora en una situación de asimetría de recursos por sobre la industria. Esto le permitirá no sólo definir los temas de discusión sino también acelerar los procesos regulatorios. Con las definiciones del decreto reglamentario, por ejemplo, la comunidad de control endureció la legislación más allá de los “acuerdos cooperativos” definidos en el proceso. Ese es el problema de creer haber llegado al final del juego cuando todavía quedaban jugadores con cartas en sus manos.

Con la aprobación de la ley, la comunidad de control se presentó como triunfante en la disputa³¹⁷, vencedora de las grandes corporaciones tabacaleras. La industria, por su parte, se mostró públicamente como la gran perdedora de la contienda³¹⁸, a pesar de que logró obtener de la regulación las excepciones clave para su negocio. No obstante, los primeros parecen haber seguido las indicaciones de Sun Tzu, en *El Arte de la guerra*³¹⁹: “cuando cerques al enemigo, déjale una salida libre”. Así, a través de las excepciones otorgadas en los “acuerdos cooperativos” logró hacerle creer a la industria que seguía con vida, por haber conseguido una salida decorosa. Sin

316 <http://www.boletinoficial.gov.ar/Inicio/index.castle?s=1&fea=29/05/2013>

317 http://www.mediosdelmercosur.com/pais/argentina_ya_tiene_su_ley.html

318

[http://www.noblezapiccardo.com/group/sites/bat_7x3dc8.nsf/vwPagesWebLive/DO7X4ERD/\\$FILE/medMD8HVJ4D.pdf?openelement](http://www.noblezapiccardo.com/group/sites/bat_7x3dc8.nsf/vwPagesWebLive/DO7X4ERD/$FILE/medMD8HVJ4D.pdf?openelement)

319 Texto citado en Dixit, Avinash; Nalebuff, Barry. *Pensar estratégicamente*. Antoni Bosch editor. 1991.

embargo, la publicación del decreto, al restringir muchas de esas posibilidades, expuso a la industria a un lugar de “cooperador tonto”³²⁰, como describe Acuña a este tipo de situaciones, en las que uno de los actores cede en beneficio del conjunto, pero es luego traicionado por el otro jugador, que persigue su beneficio individual.

El nuevo *status quo* queda ahora delimitado por los lineamientos definidos por el decreto reglamentario de la ley nacional. Como veremos en el próximo apartado, está en manos de las autoridades sanitarias su aplicación y vigilancia del cumplimiento. Mientras tanto, seguirán generándose tensiones del entorno a medida que la lucha contra el tabaco siga buscando nuevos ciclos de políticas públicas que brinden actualizaciones al marco regulatorio en la materia. Cada una de ellas deberá ser oportunamente analizada teniendo en cuenta los intereses de los actores con el fin de prever posibilidades de cooperación o de mantenimiento de la estabilidad política.

Una de estas cuestiones centrales, por cierto, es la vaguedad con respecto a la ratificación del FCTC. Esta indefinición continúa presentándose como un juego de suma cero entre los actores involucrados, o sea, una situación que nos lleva de vuelta al estadio previo al *status quo* relacionado con la regulación nacional. Si bien todos creen oportuna la aprobación en busca de una alineación de la Argentina con el resto del mundo, los lineamientos que pueden afectar a la producción de tabaco en nuestro país seguirán despertando posturas contrarias por parte de los representantes de las provincias tabacaleras, quienes acelerarán sus gestiones para dar por tierra con la iniciativa, manteniendo así la no ratificación (*status quo*) dentro de su curva de indiferencia. Nuevamente, sin diálogo ni cooperación que conduzcan a la salida, no habrá forma de escaparse del laberinto.

320 Acuña, Carlos H. La nueva matriz política argentina. Nueva Visión. Buenos Aires. 1995.

2.c | El tabaco como cuestión estructural

Análisis de la regulación de control de tabaco: identificación, formulación, implementación y evaluación de las políticas públicas

En el presente capítulo buscaremos cerrar nuestra exposición con el análisis estructural de las políticas públicas implementadas a partir de la sanción de la ley nacional de control de tabaco. Utilizaremos para ello las categorías propuestas por autores como Manuel Tamayo Sáez, Oscar Oszlak o Guillermo O'Donnell, entre otros.

Según Manuel Tamayo Sáez, en *El análisis de las políticas públicas*³²¹, estas pueden describirse como “un proceso que se inicia cuando un gobierno o un directivo público detecta la existencia de un problema que, por su importancia, merece su atención y termina con la evaluación de los resultados que han tenido las acciones emprendidas para eliminar, mitigar o variar ese problema”³²².

De esta manera, el autor propone un “ciclo de construcción de las políticas públicas” que sigue ciertas etapas. Para ordenar el análisis de la cuestión del tabaco, utilizaremos las siguientes instancias del proceso utilizadas por Tamayo Sáez:

1. Identificación y definición del problema
2. Formulación de las alternativas de solución.
3. Adopción de una alternativa.
4. Implantación de la alternativa seleccionada.
5. Evaluación de los resultados obtenidos.

Identificación y definición del problema

En los apartados anteriores observamos cómo esta visibilidad y foco se dio en la Argentina: los efectos del tabaco en la salud se habían convertido claramente en una cuestión pública. La evidencia científica sumada a las tendencias regulatorias globales y al posicionamiento de la

321 Tamayo Sáez, Manuel. *El análisis de las políticas públicas*, en Bañón, Rafael; Carrillo, Ernesto. “La Nueva Administración Pública”. Alianza Universidad. Madrid. 1997.

322 Tamayo Sáez, Manuel. *Op.cit.*

cuestión en la agenda a partir del accionar descrito de los actores sociales con interés legítimo en la materia, brindaron a la problemática un foco identificable para los reguladores.

Manuel Tamayo Sáez³²³ expone que las decisiones de políticas públicas entrañan un proceso que se inicia cuando un gobierno detecta la existencia de un problema que, por su importancia, merece su atención. Siguiendo esta línea argumental, podemos afirmar que el consumo de productos derivados del tabaco definen una severa problemática social que necesita de la intervención estatal para conseguir un cauce que impida el crecimiento del número de fumadores y evite los efectos que este consume produce. De esta manera, el tabaquismo se convierte en un problema público en el que podían identificarse con claridad las consecuencias que podría traer la falta de respuesta por parte del Estado.

Sin embargo, indudablemente, las autoridades gubernamentales debían darle foco a la cuestión y priorizarla ante otras para poder brindarle la adecuada atención. Como explica Tamayo Sáez, siguiendo a Jones, “podemos convenir que el volumen total de problemas que preocupan a la sociedad es más amplio que el de problemas que reciben atención por parte de las administraciones públicas. No todos los problemas detectados tienen la misma prioridad para los decisores públicos, sólo algunos de ellos tienen la entidad suficiente para convertirse en problemas públicos³²⁴”. Eugene Bardach entiende así que “la materia prima de los problemas de políticas se origina en los sentimientos de aflicción, descontento, molestia o infelicidad de alguna parte de la ciudadanía”³²⁵.

Para que el Estado responda a través de un debate que genere políticas públicas deben existir cuestiones socialmente problematizadas que activen esa demanda de cuidado. Oscar Oszlak y Guillermo O'Donnell, también en el citado “Estado y Políticas Estatales en América Latina: Hacia una estrategia de investigación”, afirman: “Ninguna sociedad posee la capacidad ni los recursos para atender omnímodamente a la lista de necesidades y demandas de sus integrantes. Sólo algunas son ‘problematizadas’ en el sentido de que ciertas clases, fracciones de clase, organizaciones, grupos o, incluso, individuos estratégicamente situados creen que puede y debe hacerse ‘algo’ a su respecto y están en condiciones de promover su incorporación a la agenda de problemas socialmente vigentes”.

323 Tamayo Sáez, Manuel. Op.cit.

324 Tamayo Sáez, Manuel. Op. Cit. Pág. 289.

325 Bardach, Eugene. Problemas de la definición de problemas en el análisis de políticas. 1981.

Carlos Acuña va un paso más allá y afirma que “la inclusión de un tema en la agencia pública requiere motivar a los tomadores de decisiones. Esta motivación puede tener dos fuentes: por un lado, la provisión de información no disponible previamente; por otro, la reducción de los costos de intervención o el incremento de los costos de no intervención. En el caso de la motivación informativa, más improbable, las organizaciones de la sociedad civil pueden motivar la intervención de los funcionarios simplemente porque les hacen conocer una situación. De acuerdo con este argumento, a partir del conocimiento de la existencia de un problema, los funcionarios públicos deciden intervenir. Pero el conocimiento de la existencia de un problema suele ser insuficiente para incluirlos en la agenda de los tomadores de decisiones. La lista de problemas de atención prioritaria de los funcionarios en general es extensa y su capacidad de intervención (su tiempo, los recursos financieros, físicos, humanos, institucionales y políticos bajo su control) limitada, de modo que para inducir la intervención pública sobre un tema previamente excluido de la agenda hace falta algo más que hacerlo conocer. La motivación adicional para la intervención sobre un tema puede provenir de la reducción de los costos de intervención o el incremento de los costos de no intervención. Los costos de intervención refieren, por ejemplo, a los que ocasiona la reunión de información necesaria para describir un problema, estimar su importancia, su urgencia y la eficacia de soluciones alternativas; o a los que ocasionan la negociación y la coordinación con los grupos afectados por el problema y entre los funcionarios autorizados para elaborar una decisión”³²⁶.

Ante la evidencia de la problemática social, las autoridades gubernamentales deben entonces actuar para evitar asumir los costos de su falta de intervención y poner fin así a una situación de anomia en una materia que la requería con urgencia. Como exponen Oszlak y O’Donnell, esta actitud permitiría dejar de “negar” el problema: “Negar la problematización de un asunto (argumentando que es un ‘falso problema’), afirmar que nada puede hacerse (...), renegarlo a un ‘benevolente olvido’ o reprimir a quienes intentan plantearlo son, por supuesto, formas de ejercicio de poder en la dirección de impedir su problematización social o su surgimiento como cuestión. Una consciente política de ‘bloqueo’ por parte de sectores dominantes y del Estado se expresa, generalmente, en alguna de estas formas”³²⁷.

326 Acuña, Carlos; Vacchieri, Adriana (comps.). La incidencia política de la sociedad civil. Siglo XXI. Buenos Aires. 2007.

327 Oszlak, Oscar y otros. Op. Cit. Pág. 110.

En la misma línea, afirman: “Una toma de posición activa puede implicar desde iniciar la cuestión y legitimarla a acelerar algunas de sus tendencias, moderar otras o simplemente bloquearla. En los casos de inacción caben también diferentes posibilidades: el Estado puede haber decidido esperar a que la cuestión y la posición de los demás actores estén más nítidamente definidas, dejar que se resuelva en la arena privada entre las partes involucradas o considerar que la inacción constituye el modo más eficaz de preservar o aumentar los recursos políticos del régimen³²⁸”.

Sin duda también debe analizarse el factor externo como elemento para la definición de los temas de agenda. Por ejemplo, la pelea personal de Ginés González García durante su mandato estaba fundada, sobre todo, en el impulso global que el FCTC dio a la cuestión. Como presenta Oscar Oszlak, es decisivo “el papel de la presión internacional en la conformación de las relaciones de fuerza al interior de los estados y de las propias sociedades nacionales”³²⁹.

Luego de la avanzada regulatoria internacional y las experiencias de legislaciones en diferentes jurisdicciones subnacionales, la resolución a través de una regulación nacional comienza a contar con el foco del regulador con el fin de dar respuesta a la problemática desde el Estado.

Formulación de las alternativas de solución

Como observamos en el apartado anterior, para que la problemática alcance cierto grado de solución, debe ser comprendida como tal por el Estado y ser incluida en los temas de interés. Oszlak sostiene en *Burocracia estatal: política y políticas públicas*: “Sin una agenda, el Estado –y su burocracia- serían innecesarios. Esa ausencia implicaría que su rol es prescindible, que la sociedad puede resolver los problemas comunitarios por sí misma y que puede autoadministrarse- tal como imaginaron el anarquismo, el comunismo, o incluso como sostuvieron algunas posiciones ultra-conservadoras partidarias de un Estado mínimo”³³⁰.

En este sentido, Oszlak amplía en un texto firmado junto a Ernesto Gantman: “El estado existe en tanto y en la medida en que tenga cuestiones por resolver, las que por lo general no pueden ser solucionadas por ningún otro actor individual o colectivo. Por lo tanto, su fisonomía, organización y recursos reflejan la naturaleza de esas cuestiones y las modalidades que emplea para intentar

328 Oszlak, Oscar y otros. Op. Cit. Pág. 114.

329 Oszlak, Oscar. Estado y Sociedad: ¿nuevas reglas de juego? Pág. 26.

330 Oszlak, Oscar. Burocracia estatal: política y políticas públicas. En PostData Revista de Reflexión y Análisis Político 11, Abril 2006.

Pág. 16

resolverlas. En el límite, si el estado careciera de cuestiones pendientes y, por lo tanto, de agenda, dejaría de existir y ello supondría que la sociedad halló otros medios para autogestionarse y reproducir su existencia”³³¹.

El mercado (en este caso, la industria tabacalera y toda su cadena de valor) no encontraba una normativa que brindara un marco de acción por lo que debía guiarse por sus propias políticas corporativas (autorregulación). Sin embargo, estas acciones no satisfacían las expectativas sociales de otros actores involucrados en la materia, como la comunidad de control. Según Oszlak, “la regulación debe tender a compensar imperfecciones del mercado o suplir la inexistencia de éste, tratando de crear condiciones lo más semejantes posibles a las de mercado para facilitar la operación de las empresas respectivas, proteger e informar a los consumidores, reglamentar las tarifas y la calidad de los servicios. La regulación debe emitir señales e incentivos correctos que promuevan la eficiente asignación de los recursos. Como señala Lahera, una adecuada regulación restringe al mínimo o elimina la discrecionalidad”³³²

Urgía entonces la presencia del Estado en la cuestión del control del tabaco y, como presentábamos anteriormente, atender todas las voces que se hacen oír alrededor de la problemática. Nuevamente Oszlak es quien echa luz sobre el tema al exponer: “Cada cuestión incluida en la agenda estatal crea una ‘tensión’ que sólo desaparece cuando es removida de la agenda, ya sea porque el problema subyacente se ha ‘resuelto’ o porque el tema se aplaza temporalmente para ser abordado en el futuro. En cualquier caso, el Estado debe tomar una posición sobre el tema antes de que cualquier cuestión pueda resolverse o postergarse para su futura resolución. Este también es el caso para otros actores políticos con valores o intereses en juego en un tema dado”³³³.

El momento de discusión pública es entonces clave para el avance de la cuestión, ya que, como afirma Tamayo, “la definición del problema es una decisión de gran importancia que marca absolutamente el posterior desarrollo de la política pública, al reducir el ámbito de posibles

331 Oszlak, Oscar y Gantman, Ernesto. “La agenda estatal y sus tensiones: gobernabilidad, desarrollo y equidad” en XI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Ciudad de Guatemala, 7 - 10 Nov. 2006. Introducción.

332 Oszlak, Oscar. Estado y Sociedad: ¿nuevas reglas de juego? Pág. 14.

333 Oszlak, Oscar. Burocracia estatal: política y políticas públicas. En PostData Revista de Reflexión y Análisis Político 11, Abril 2006. Pág. 19.

alternativas a considerar. Una definición inadecuada del problema está en la base del fracaso de muchas políticas públicas”³³⁴.

Tamayo Sáez explica: “Una vez que un gobierno conoce la existencia de un problema (lo define y rechaza la opción de no actuar sobre él), comienza el proceso de elaboración de la política pública para intentar proporcionar soluciones. La formulación de la política incluye: el establecimiento de las metas y objetivos a alcanzar, la detección y generación de los posibles caminos –alternativas– para llegar a los objetivos, la valoración y comparación de los impactos de esas vías alternativas y, finalmente, la selección de una opción o combinación de ellas”³³⁵.

Observamos en los capítulos 2.a y 2.b que los diferentes actores involucrados utilizaron diferentes herramientas no sólo para dar visibilidad a la problemática en la agenda sino también para buscar la formulación de soluciones cercanas a sus propios intereses. La necesidad de la actualización normativa era, sin embargo, el punto de convergencia de las posiciones a menudo contradictorias. Era necesaria la sanción de una única regulación nacional que definiera una administración pública eficiente para la cuestión, que favoreciera la aplicabilidad de la norma y que asegurara que todos (Estados, industria, ciudadanos) respetaran los mismos principios. Recaía entonces en los hombros de las autoridades políticas optar entre las alternativas posibles para definir la regulación. Según Tamayo Sáez, “la fase de formulación es una tarea exclusiva de los actores públicos, la responsabilidad sobre la decisión final y el diseño de la política permanece en manos del gobierno. Para que una política sea pública es requisito indispensable que esté investida de legalidad, es decir, que sólo desde el ámbito público se puede formular una política pública”³³⁶.

Las alternativas darían paso al debate siempre presente al momento de la formulación de regulación en el cual los diferentes actores involucrados, siguiendo el texto de Oszlak y O’Donnell, se “movilizan buscando influir en el modo de resolución de la cuestión”³³⁷ y poniendo en juego los recursos necesarios para la acción lo que, además, define el “poder relativo y su grado y tipo de acceso”³³⁸ a las autoridades encargadas de la toma de decisiones para la implementación de las políticas públicas.

334 Tamayo Sáez, Manuel. Op. Cit. Pág. 287.

335 Tamayo Sáez, Manuel. Op. Cit. Pág. 292.

336 Tamayo Sáez, Manuel. Op.cit.

337 Oszlak, Oscar y otros. Op. Cit. Pág. 123.

338 Oszlak, Oscar y otros. Op. Cit. Pág. 123.

En esta formulación, los reguladores buscarán diferentes fuentes de información que den sustento a las decisiones y los actores intentarán gestionar sus intereses de modo tal que terminen siendo expresados por la normativa definida. Una gestión política ilustrada buscará investigar no sólo como argumento sino que requerirá datos como prueba. Las definiciones de políticas públicas de control de tabaco debían buscar entonces conocer cada una de las aristas de la problemática para que la implementación fuera eficiente en cuanto a cumplimiento, impacto, resultados y consecuencias en el bienestar de la sociedad.

Otro de los puntos en estudio es el análisis comparativo de las experiencias en la materia desarrolladas en países de la región. Como expone Ferrel Heady, “la creciente interdependencia entre las naciones y las regiones del mundo hacen que la comprensión de la conducta administrativa sea mucho más importante que en el pasado. (...) Diversos métodos administrativos elaborados en otros países también pueden ser útiles para la adopción o adaptación en el país de uno”³³⁹.

En este caso, se alcanzó, tras un extenso derrotero, un consenso de base para que el proyecto finalmente prosperara, ya que tanto la industria, como los representantes de las provincias tabacaleras y las autoridades económicas y sanitarias parecen haber brindado su apoyo a una regulación en esta dirección³⁴⁰. Este consenso daría forma a un nuevo proyecto de ley que tuviera en cuenta los diferentes puntos de vista luego de los correspondientes estudios y puesta en común de las perspectivas de los involucrados.

Adopción de una alternativa

Al concluir el largo proceso histórico de discusión de alternativas presentado en la sección 2.c, el 1° de junio de 2011, al aprobar el proyecto de ley vigente, el Congreso de la Nación otorgó por fin a la Argentina un marco regulatorio actualizado de control de tabaco en todo el país. Esto significó adoptar una determinada política pública a partir de la selección entre diferentes alternativas regulatorias en debate.

La norma, además, derogaba la legislación vigente hasta el momento (la ley nacional N° 23.344 y su modificatoria ley 24.044). Así establecía en todo el ámbito nacional definiciones con el fin de

339 Heady, Ferrel. Administración Pública. Una perspectiva comparada. Fondo de Cultura Económica. México. 1998. Pág.38.

regular la publicidad, la promoción y el consumo de los productos elaborados con tabaco para la prevención y asistencia de la población ante los daños que produce el tabaquismo. La ley tenía como objetivos: reducir el consumo de productos elaborados con tabaco, reducir al mínimo la exposición de las personas a los efectos nocivos del humo de productos elaborados con tabaco, reducir el daño sanitario, social y ambiental originado por el tabaquismo, prevenir la iniciación en el tabaquismo, especialmente en la población de niños y adolescentes, y concientizar a las generaciones presentes y futuras de las consecuencias producidas por el consumo de productos elaborados con tabaco y por la exposición al humo de productos elaborados con tabaco.

En ese sentido, la normativa prohibió “la publicidad, promoción y patrocinio de los productos elaborados con tabaco, en forma directa o indirecta, a través de cualquier medio de difusión o comunicación”, pero exceptuaba de esa interdicción a la publicidad o promoción que se realizase en el interior de los lugares de venta o expendio de productos elaborados con tabaco (“conforme a lo que determine la reglamentación de la presente ley”), en publicaciones comerciales destinadas exclusivamente a personas o instituciones que se encuentren involucradas en el negocio del cultivo, fabricación, importación, exportación, distribución, depósito y venta de productos elaborados con tabaco, y en comunicaciones directas a mayores de 18 años, siempre que se hubiera obtenido su consentimiento previo y verificado su edad.

Establecía además que “en todos los casos la publicidad o promoción deberá incluir uno de los siguientes mensajes sanitarios, cuyo texto estará impreso, escrito en forma legible, prominente y proporcional dentro de un rectángulo de fondo blanco con letras negras, que deberá ocupar el veinte por ciento (20%) de la superficie total del material objeto de publicidad o promoción”: “Fumar causa cáncer”, “Fumar causa enfisema pulmonar”, “Fumar causa adicción”, “Fumar causa impotencia sexual”, “Fumar causa enfermedades cardíacas y respiratorias”, “El humo de tabaco es causa de enfermedad y muerte”, “La mujer embarazada que fuma causa daños irreparables a su hijo”, “Fumar causa muerte por asfixia”, “Fumar quita años de vida”, “Fumar puede causar amputación de piernas”. Asimismo, obligaba a incluir un pictograma de advertencia sanitaria que explicitara el daño que produce el hábito de fumar, el cual también debía ser establecido por la

340 Declaraciones del Presidente de la Cámara del Tabaco de Salta en “De la actualización del FET depende la continuidad de la actividad tabacalera”, en El Tribuno (Salta), 27 de septiembre de 2008.

autoridad de aplicación de la ley: el Ministerio de Salud de la Nación³⁴¹. Encomendaba, sin embargo, a la Autoridad Federal de Servicios de Comunicación Audiovisual³⁴² la fiscalización y verificación del cumplimiento de las anteriores disposiciones.

Finalmente, prohibía a los fabricantes y comerciantes de productos elaborados con tabaco, cualquier auspicio y patrocinio de marca en todo tipo de actividad o evento público, y a través de cualquier medio de difusión.

Con respecto al empaquetado de los productos elaborados con tabaco, definía que cada paquete y envase individual de venta al público debía llevar impresas “una imagen y un mensaje sanitario que describa los efectos nocivos del consumo de productos elaborados con tabaco”, en línea con los enunciados anteriormente. Dictaba además que estos debían ser renovados por el entonces Ministerio de Salud con una periodicidad menor a los dos años y mayor a un año. El mensaje sanitario tenía que estar escrito en un rectángulo negro, sobre fondo blanco con letras negras y debía ocupar el cincuenta por ciento inferior de una de las superficies principales expuestas, mientras que la imagen lo haría en la mitad inferior de la otra cara del empaque. Las empresas estaban obligadas, al momento de lanzar sus productos, a “garantizar la distribución homogénea y simultánea de las diferentes imágenes y mensajes sanitarios, en la variedad que hubiere dispuesto la autoridad de aplicación para cada período”. Asimismo cada envase tenía que incluir en uno de los laterales un mensaje adicional con información sobre el servicio gratuito para dejar de fumar que suministre el Ministerio de Salud de la Nación. Quedaban prohibidos, también, cualquier material o envoltorio externo que buscara “impedir, reducir, dificultar o diluir la visualización de los mensajes, imágenes o informaciones” que demandaba la regulación. Asimismo se vedaba la venta, ofrecimiento, distribución, promoción o entrega de productos elaborados con tabaco en paquetes abiertos, en envases con menos de diez unidades, a través de máquinas expendedoras o por cualquier medio que impidiera verificar la edad del comprador.

Las compañías tabacaleras quedaban además impedidas de usar expresiones como “light”, “suave”, “milds”, “bajo en contenido de nicotina y alquitrán” o conceptos similares, “así como

341 “Las provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires actuarán como autoridades locales de aplicación, ejerciendo el control y vigilancia sobre el cumplimiento de la presente ley y sus normas reglamentarias. A ese fin determinarán los organismos que cumplirán tales funciones, pudiendo los gobiernos provinciales delegar sus atribuciones en los gobiernos municipales.

“La autoridad de aplicación ejercerá su función sin perjuicio de la competencia de otros organismos en sus áreas específicas. En tal sentido el Ministerio de Salud actuará con el apoyo de los Ministerios de Educación, de Economía y Finanzas Públicas, de Producción, de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios y de la Secretaría de Medios de Comunicación.”

342 Actual Ente Nacional de Comunicaciones (ENACOM)

elementos descriptivos, marcas de fábrica o de comercio, signos figurativos o frases, que tengan el efecto directo o indirecto, de crear la falsa, equívoca o engañosa impresión de que un determinado producto elaborado con tabaco es menos nocivo que otro o que pueda inducir a error con respecto a sus características, efectos para la salud, riesgos o emisiones”.

Con el mismo objetivo, se establecían límites a las emanaciones que podían tener los productos elaborados con tabaco, estableciendo así exigentes estándares: once miligramos de alquitrán y monóxido de carbono por cigarrillo o cigarrito, a partir del primer año de vigencia de la presente ley, y diez miligramos de los mismos componentes por cigarrillo o cigarrito, a partir del segundo año de vigencia; un miligramo con un décimo de miligramo de nicotina por cigarrillo o cigarrito, a partir del primer año de vigencia de la presente ley, y un miligramo de nicotina por cigarrillo o cigarrito, a partir del segundo año. Estos debían ser medidos según normas de calidad³⁴³. Asimismo, establecía que el Ministerio de Salud de la Nación debía establecer los métodos de verificación de los estándares, la información que los fabricantes deberían proveer a la autoridad de aplicación y al público acerca de los ingredientes utilizados en los productos elaborados con tabaco, pero en todo momento tenía que bregar por la protección de los secretos industriales y de fórmulas de los fabricantes. Además, contaba con la facultad para prohibir el uso de determinados ingredientes “siempre que se demuestre de acuerdo a criterios científicos objetivos y estándares internacionales, que los mismos incrementan la toxicidad total inherente de los productos bajo análisis”.

Con relación a los puntos de venta de productos de tabaco, se vedaba la “venta, exhibición, distribución y promoción por cualquier título, de productos elaborados con tabaco” en establecimientos de enseñanza de todos los niveles, estatales y privados, hospitales y centros de salud, oficinas y edificios públicos, medios de transporte público de pasajeros y “sedes de museos o clubes y salas de espectáculos públicos como cines, teatros y estadios”. Además, se prohibía la “venta, distribución, promoción, y entrega por cualquier título, de productos elaborados con tabaco a menores de dieciocho años para su consumo o para el de terceros”, se impedía la comercialización de “artículos y productos, de uso y consumo corriente que aun no siendo productos elaborados con tabaco, puedan identificarse o asociarse con ellos a través de la utilización de logotipos, emblemas o nombres de marcas de productos elaborados con tabaco” y

343 Normas ISO 4387, ISO 10315, ISO 8454, ISO 8243, ISO 10362-1, o las que en el futuro se dictaran. Los laboratorios que realicen las mediciones deberán poseer acreditación bajo la norma ISO 17.025, o las que en el futuro se dictaran.

obligaba a los vendedores a verificar la edad del comprador exigiendo la exhibición de un documento de identidad que lo acredite y hacía responsable al comerciante de cumplir con estas disposiciones. Establecía también que en el interior de los puntos de venta se mostrara una cartel con la leyenda “Prohibida la venta, distribución, promoción o entrega, bajo cualquier concepto de productos elaborados con tabaco a menores de 18 años”.

Una de las expectativas sociales más reclamadas que fueron satisfechas por la citada ley fue la llamada “protección ambiental contra el humo de productos elaborados con tabaco”. En ese sentido se definió la prohibición de fumar en lugares de trabajo cerrados, en espacios cerrados de acceso público, en centros de enseñanza de cualquier nivel, inclusive instituciones donde se realicen prácticas docentes en cualquiera de sus formas, establecimientos de guarda, atención e internación de niños en jardín maternal y de adultos en hogares para ancianos, museos y bibliotecas, espacios culturales y deportivos, incluyendo aquellos donde se realicen eventos de manera masiva, medios de transporte público de pasajeros, estaciones terminales de transporte, “áreas en que el consumo de productos elaborados con tabaco generen un alto riesgo de combustión por la presencia de materiales inflamables”, como “estaciones de expendio de combustibles, sitios de almacenamiento de los mismos o materiales explosivos o similares”, y “cualquier otro espacio cerrado destinado al acceso de público, en forma libre o restringida, paga o gratuita”. En esos espacios, la ley establecía que debían colocarse carteles que indicaran dicha prohibición con una leyenda escrita en forma legible y prominente, en letreros de un tamaño no inferior a treinta centímetros de lado colocados en un lugar visible, en letras negras sobre fondo blanco.

La norma otorgaba el derecho a las personas no fumadoras a “exigir al propietario, representante legal, gerente, administrador o responsable a cualquier título del respectivo local o establecimiento” a que obligue al fumador a cesar en su conducta. El Ministerio de Salud de la Nación, además, debía establecer un número telefónico gratuito y una dirección de correo electrónico para facilitar las denuncias por incumplimiento de las disposiciones. Exceptuaba de la prohibición, sin embargo, a “los patios, terrazas, balcones y demás áreas al aire libre de los espacios destinados al acceso de público en forma libre o restringida, paga o gratuita, mientras no se trate de establecimientos de atención de la salud o de enseñanza, excluidos los del ámbito universitario”, “los lugares de trabajo cerrados privados sin atención al público y sin empleados

que cumplan funciones en esa misma dependencia” y a “los clubes de fumadores de productos elaborados con tabaco o tabaquerías con áreas especiales habilitadas por autoridad competente”.

La ley obligaba también al Ministerio de Salud de la Nación a formular “programas de prevención y abandono del consumo de productos elaborados con tabaco, destinados a implementarse en los establecimientos educativos, centros de salud, lugares de trabajo, entidades deportivas y todo otro tipo de organización que exprese su voluntad de participar en acciones contra el tabaquismo”. Además, en colaboración con la cartera de Educación, debía promover la realización de “campañas de información, en establecimientos educacionales, acerca de los riesgos que implica el consumo de productos elaborados con tabaco” y promover “la información y educación de las nuevas generaciones, con el fin de prevenir y evitar la iniciación en el consumo de productos elaborados con tabaco”. Asimismo, obligaba a incluir en las carreras profesionales relacionadas con la salud contenidos curriculares sobre “patologías vinculadas con el tabaquismo, su prevención y tratamiento”.

Con respecto a las sanciones por infracción a las disposiciones de la ley, estipulaba multas “en moneda de curso legal, equivalente al valor al consumidor final de entre doscientos cincuenta (250) y un mil (1000) paquetes de veinte (20) cigarrillos de los de mayor precio comercializados en el país” (con posibilidad de clausura) a quienes incumplieran las definiciones relacionadas con la venta y consumo de productos de tabaco, y multas “en pesos equivalente al valor de venta al consumidor final de diez mil (10.000) a cien mil (100.000) paquetes de veinte (20) cigarrillos del mayor valor comercializado en el país” para las compañías que violaran lo establecido con respecto a producción, empaquetado y publicidad. La ley define, además, que la recaudación de esas multas debía ser destinado al “financiamiento de los gastos que demande el cumplimiento” de la normativa. Esta recaudación también tendría como fuente a las sumas que asignara el Presupuesto de la Administración Nacional, y las donaciones y legados que se efectuaran con ese destino específico.

Finalmente establecía la vigencia de la ley a partir del día posterior al de su publicación con excepción de los artículos referidos al empaquetado de productos que tenían un año de prórroga y los relacionados con la publicidad, que tenían seis meses para adecuarse. El propio texto de la normativa estableció un período de 180 días para que fuera reglamentada, pero este tiempo al fin

de cuentas, no fue respetado por la autoridad de aplicación, la cual se demoró casi dos años en hacerlo.

Se definía de esta manera una fuerte legislación de control de tabaco que establecía duras restricciones, limitaba libertades pero no avasallaba derechos establecidos por la Constitución Nacional ni otra normativa anteriormente definida. Quedaba así cumplido el objetivo de contar con una legislación homogénea en todo el territorio nacional que ordenara la dispersión y las discusiones normativas que se daban hasta el momento en las distintas jurisdicciones en el país. Por eso, expresamente llamaba a las provincias a adherir. La ley alineaba finalmente al país con las tendencias internacionales en la materia y zanjaba una discusión que había tardado décadas en resolverse. No ratificaba sin embargo el compromiso del país con el FCTC, a pesar de seguir muchos de sus lineamientos para regular sobre el asunto. Tampoco intervenía sobre la cuestión tributaria, ya que esta temática había sido resuelta momentáneamente, como veremos luego, con definiciones previas y posteriores.

Implantación de la alternativa seleccionada

Según Tamayo Sáez, la implantación puede entenderse como “la sucesión de actividades para ensamblar los distintos elementos del programa”³⁴⁴. Podemos entender entonces por este concepto como las definiciones de las autoridades públicas para poner en marcha y dar efectivo cumplimiento a una política pública.

Como observamos, la ley nacional N° 26.687 imponía fuertes sanciones por su incumplimiento. Sin embargo, a pesar de que el texto instruía al Poder Ejecutivo (a través del Ministerio de Salud de la Nación como autoridad de aplicación) a que expidiera un decreto reglamentario dentro de los 180 días de publicada, éste recién se presentó, bajo el número 602/13, el 28 de mayo de 2013 con una demora mayor a los 600 días.

De esta manera, si bien ciertas obligaciones de la normativa tenían cumplimiento efectivo, había otras cuestiones que necesitaban clarificación para no quedar fuera de la ley y estar expuesto a puniciones. Como vimos, la ley entraba en vigencia a partir del día posterior al de su publicación, salvo aquellas cuestiones referidas al empaquetado de productos de tabaco y a su publicidad, que

344 Tamayo Sáez, Manuel. Op. Cit.

otorgaban una prórroga considerando la complejidad o imposibilidad de implementación inmediata de ciertos aspectos.

Esto ponía a la ley sancionada en una situación de falla de implementación. Tamayo Sáez explica que “existen dos casos de políticas fallidas: las políticas que no se implantan y las políticas que dan lugar a una implantación; defectuosa. En el primer caso no podemos hablar de problemas de implantación; si la política ni siquiera se inicia es que el proceso de formulación se concluyó sin éxito, en otras palabras, no se consiguieron las condiciones iniciales que permitían iniciar la implantación: el consenso sobre los objetivos del programa y el acuerdo sobre los instrumentos y los recursos del mismo. En el caso de que la política se implante defectuosamente las causas son de varios tipos. En primer lugar, puede existir un error en la teoría que sostiene el programa, es decir, un defecto de formulación. (...) En segundo lugar, si la implantación se retrasa, o fracasa en sus objetivos, a pesar de que se han conseguido las condiciones iniciales y la teoría causal es correcta, podemos hablar de problemas de implantación estrictamente. Las dificultades de implantación surgen por la complejidad de la acción conjunta y por la complejidad del programa”³⁴⁵.

Para evitar o subsanar esas fallas, la ley necesitaba clarificaciones. Por eso, la industria solicitaba rápidas definiciones por parte de las autoridades, ya que en un año deberían saber cómo imprimir sus paquetes y, en seis meses, conocer específicamente cómo comunicar sus marcas para no quedar en infracción. Con ese objetivo, solicitaron al Ministerio de Salud una pronta definición de la reglamentación, específicamente de la publicidad y las advertencias sanitarias para poder adaptar a tiempo sus procesos productivos y actividades comerciales. En sus reclamos³⁴⁶ solicitaban una pronta reglamentación “con el objetivo de brindar claridad al texto de la Ley Nacional N° 26.687 y lograr una efectiva aplicación de la normativa de acuerdo con las características de los procesos de producción, comercialización y comunicación de la industria”. Con respecto a la publicidad, las compañías, además de solicitar esta clarificación, expresaban que “el texto de la ley promulgada comprende a la comunicación en el interior de los puntos de venta y a las comunicaciones directas con el consumidor entre las excepciones a la prohibición de publicidad de productos de tabaco. Cualquier restricción adicional a lo definido por la normativa

345 Tamayo Sáez, Manuel. Op. Cit.

346 Fuentes: Carta con fecha 4 de noviembre de 2011 de Nobleza Piccardo a Juan Manzur, Ministro de Salud de la Nación, carta con fecha 2 de mayo de 2012 de la Cámara de la Industria del Tabaco al Ministerio de Salud, reclamo administrativo presentado por Nobleza

desnaturalizaría las definiciones establecidas por la ley. La reglamentación, sin contradecir sus objetivos sanitarios, debería garantizar espacios de publicidad adecuados que permitan una apropiada comunicación de los productos para así poder brindar información al consumidor, diferenciar entre marcas competidoras y distinguir con claridad a los productos legales de aquellos ilegales”.

Con relación a las advertencias de salud en la publicidad y los paquetes de cigarrillos, la industria solicitaba “determinar, según lo establecido por la ley y la experiencia internacional, la cantidad de mensajes sanitarios y pictogramas de advertencia que deberán incluirse en publicidad y paquetes de cigarrillos en un mismo período de vigencia, y los períodos de vigencia y rotación; y establecer plazos de entrega de mensajes sanitarios y pictogramas de advertencia y procedimientos de impresión de acuerdo con los procesos de producción de la industria”.

Como se temía, a seis meses de sancionada la norma, no se había publicado aún la reglamentación. Por eso, la industria debió comenzar a adaptar sus comunicaciones sin contar con la información suficiente para hacerlo. Sobre la base de lo establecido por la ley, limitaron su publicidad al interior de los puntos de venta pero sin tener ninguna consideración adicional por no contar con las debidas instrucciones.

Sin embargo, era más complejo poder cumplir con la obligación de publicar advertencias de salud sin contar con la información o imágenes que debían aplicar. Esta información clave para la administración de los procesos productivos en la industria³⁴⁷, fue presentada finalmente el 23 de abril de 2012 con la publicación la Resolución N° 497/2012 del Ministerio de Salud de la Nación³⁴⁸.

El texto publicado en el Boletín Oficial de ese día acercaba la “Normativa Gráfica de Empaquetado, Venta y Consumo de Productos de Tabaco” que había elaborado el Programa Nacional de Control del Tabaco, perteneciente a la Dirección de Promoción de la Salud y Control de Enfermedades no transmisibles, dependiente a su vez de la Subsecretaría de Prevención y Control de Riesgos, del Ministerio de Salud de la Nación.

Piccardo al Ministerio de Salud (16 de mayo de 2012) y material presentado por la misma compañía en audiencia con Máximo Diosque, Secretario de Promoción y Programas Sanitarias, el 22 de noviembre de 2011.

347 “Recepción de las artes, validación de formatos y ajustes, Creación de artes definitivas (‘originales’) para impresión, Aprobaciones internas de Departamentos de ‘control’, Licitación privada de proveedores, Entrega de originales a proveedor seleccionado, impresión, control de calidad, Entrega a la compañía, Envío de materiales a provincias, Colocación de materiales en puntos de venta / testeado de sistemas web, según corresponda a elementos de comunicación física o virtual, o bien packaging y cupones insertos, Ingreso de materiales a proceso de fábrica (local o exterior, según sea producto de fabricación local o importado; en el último caso, se suman los tiempos de importación e internación, fletes, etc.), Distribución de productos”. Información presentada por Nobleza Piccardo en audiencia con Máximo Diosque, Secretario de Promoción y Programas Sanitarias, el 22 de noviembre de 2011.

La resolución brindaba detalles adicionales del modo en que debían utilizarse las advertencias sanitarias en las publicidades y establecía un mensaje “cuyo texto estará impreso, escrito en forma legible, prominente y proporcional dentro de un rectángulo de fondo blanco con letras negras, que deberá ocupar el veinte por ciento (20%) de la superficie total del material objeto de publicidad o promoción” e “incluirá el pictograma de advertencia sobre el daño que produce fumar (...), que estará ubicado de forma adyacente y contigua al lateral derecho o inferior del mensaje sanitario y tendrá similares proporciones que éste”. Se adjuntaban los formatos e imágenes que las tabacaleras debían utilizar, además de ejemplos de las tipografías que debían aplicarse.

Con respecto a los paquetes de productos de tabaco, se establecían que “llevarán insertos una imagen y un mensaje sanitario que describa los efectos nocivos del consumo de productos elaborados con tabaco, (...) que será actualizado por la autoridad de aplicación con una periodicidad no superior a dos años ni inferior a un año. Cada mensaje sanitario y su correspondiente imagen (...) serán impresos en cada paquete y envase individual de venta al público de los productos elaborados con tabaco, respetando las características gráficas correspondientes. El mensaje sanitario estará escrito en un rectángulo negro, sobre fondo blanco con letras negras, y ocupará el 50% inferior de una de las superficies principales expuestas. La imagen ocupará el 50% inferior de la otra superficie principal”.

Además se establecía que “los paquetes y envases de productos elaborados con tabaco deberán incluir impreso en uno de sus laterales, la siguiente información sobre el servicio gratuito para dejar de fumar del Ministerio de Salud: “PARA DEJAR DE FUMAR 0800 999 3040 www.msal.gov.ar/tabaco Ministerio de Salud de la Nación”. Asimismo, las compañías debían garantizar “la distribución homogénea y simultánea de las diferentes imágenes y mensajes sanitarios, en la variedad que hubiere dispuesto la autoridad de aplicación para cada período”.

Finalmente, la resolución establecía las características que debía tener la cartelera que colocarían los comerciantes para indicar la prohibición de venta de productos de tabaco a menores de edad (“un cartel de un tamaño no inferior a 20 centímetros de lado, en letras negras sobre fondo blanco con la siguiente leyenda ‘Prohibida la venta, distribución, promoción o entrega, bajo cualquier concepto de productos elaborados con tabaco a menores de 18 años. Ley 26.687. 0800 999 3040

controldetabaco@msal.gov.ar") o la veda al consumo en espacios cerrados ("la respectiva leyenda deberá estar escrita en forma legible y prominente, en letreros de un tamaño no inferior a 30 centímetros de lado colocados en un lugar visible, en letras negras sobre fondo blanco. Los carteles contendrán la siguiente leyenda: 'Ambiente libre de humo de tabaco. Prohibido fumar. Ley 26.687. 0800 999 3040 *controldetabaco@msal.gov.ar*').

Si bien la resolución establecía que la comunicación debía adecuarse en un plazo no mayor a 60 días, no definía ningún plazo para la aplicación de las advertencias en los paquetes. De esta manera, corría la vigencia de un año posterior a la publicación de la ley nacional, establecida por esa regulación (15 de junio de 2012). De esta manera, en menos de dos meses las tabacaleras debían cambiar sus procesos productivos, lo que hacía que la norma fuera de imposible cumplimiento.

Por eso, las compañías solicitaron una prórroga que les permitiera responder efectivamente a la regulación y que les fue otorgada por la autoridad de aplicación el 22 de junio de 2012 cuando, "en virtud de presentaciones realizadas por los particulares, que adujeron contar con un exiguo lapso de tiempo implementar las nuevas pautas regulatorias"³⁴⁹, el Ministerio de Salud de la Nación dictó la Resolución 911/2012 por medio de la cual establecía una postergación de 120 días corridos a partir de la fecha de entrada en vigencia para la implementación de las modificaciones previstas³⁵⁰. De esta manera, la medida que disponía la inclusión de mensajes sobre los efectos nocivos sobre la salud del hábito de fumar comenzaba a regir el 15 de octubre de 2012, aunque las compañías comenzaron a lanzar los paquetes con las advertencias con anterioridad "en forma paulatina y progresiva"³⁵¹ a medida que iban adaptando sus procesos.

De esta manera, la Argentina se convertía en 50° país en aplicar este tipo de obligaciones y actualizaba la incorporación compulsiva de información clara y gráfica sobre los riesgos de consumo de productos de tabaco y, así, cubría un espacio que no lograba cumplir efectivamente la débil frase "El fumar es perjudicial para la salud" que establecía la derogada ley N° 23.344.

349 <http://www.msal.gov.ar/prensa/index.php/noticias-de-la-semana/609-tabacaleras-tendran-120-dias-mas-para-adaptar-paquetes-de-cigarrillos>

350 <http://servicios.infoleg.gov.ar/infolegInternet/verNorma.do%3Bjsessionid=22FD606C3680D9743EAED6F351300D09?id=198829>

351 Comunicado de prensa de Nobleza Piccardo con fecha 13 de junio de 2012: "Nobleza Piccardo incorporará los nuevos mensajes sanitarios y pictogramas"

Estas advertencias se renovaron el 15 de abril de 2014, a través de la Resolución 494/2014 del Ministerio de Salud de la Nación³⁵², que presentó diez nuevos mensajes, como "Fumar causa ataque cerebral (ACV)", "Fumar causa muerte o enfermedad grave" o "Fumar causa adicción" y las imágenes que debían acompañarlas. Este fue actualizado a su vez el 1° de diciembre de 2015 mediante la Resolución 2236/2015³⁵³, el cual presentaba nuevos mensajes e imágenes que siguen vigentes hasta hoy.

Estas resoluciones, sin embargo, no lograban cubrir el total de todos los temas contemplados por la ley nacional. Por eso, aún quedaba pendiente la reglamentación de la normativa para alcanzar la total implantación y aplicabilidad de la política pública.

La reglamentación de la norma, como presentamos al comienzo de este apartado, tardó en definirse más allá de lo estipulado por el texto de la ley. La clarificación acerca de las advertencias de salud en los paquetes y en las comunicaciones, información clave para la administración de los procesos productivos en la industria, presentada un año antes, no era suficiente. Por ejemplo, si bien se comprendía ahora qué mensajes debían tener estas acciones comerciales, no se especificaba el modo en que podría realizarse efectivamente las acciones publicitarias comprendidas por las excepciones a la prohibición total establecida por la ley nacional.

El decreto reglamentario N° 602/13³⁵⁴, presentado en el Boletín Oficial del 28 de mayo de 2013, pudo refinar esas cuestiones. Facultaba al Ministerio de Salud de la Nación como autoridad de aplicación y "al dictado de normas complementarias o interpretativas que tengan por objeto asegurar el cumplimiento de la ley". Tomaba como marco de referencia y como punto de partida para la regulación a "la preservación del derecho a la protección de la salud y el derecho a un ambiente sano, consagrados en la Constitución Nacional, el derecho a que se respete la vida y la integridad física, establecidos en la Convención Americana sobre Derechos Humanos, el deber de asegurar al niño la protección y el cuidado que sean necesarios para su bienestar, el derecho intrínseco a la vida y el deber de garantizar la supervivencia y el desarrollo del niño, establecidos en la Convención sobre los Derechos del Niño".

En sus definiciones aclaratorias de la ley nacional incluía, por ejemplo, que la publicidad sólo podría realizarse a través de dos carteles estáticos por punto de venta que no podrían superar las

352 <http://www.msal.gob.ar/ent/index.php/component/content/article/6-destacados-slide/437-nuevas-advertencias-sanitarias-en-paquetes-de-cigarrillos-sobre-los-danos-que-produce-el-consumo-de-tabaco>

353 <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/verNorma.do?id=256464>

medidas de 30 centímetros por lado, uno de los cuales debía destinarse a una lista de precios, y que no deberían ser “lumínicos, pantallas u otros dispositivos” ni poder ser vistos desde el exterior del local comercial. Ratificaba también la obligación del espacio del 20% destinado a advertencias de salud que presentaba la resolución previamente publicada.

Asimismo restringía los contenidos de las publicidades que podían hacerse dentro de las excepciones: “no deberá incluir expresiones o elementos descriptivos, marcas, signos figurativos, o frases, que tengan el efecto, directo o indirecto, de crear la falsa, equívoca o engañosa impresión de que un determinado producto elaborado con tabaco es menos nocivo que otro o que pueda inducir a error con respecto a sus características, efectos para la salud, riesgos o emisiones”. Tampoco podía presentar “imágenes que inciten al consumo de tabaco, o de actores referentes para los niños o jóvenes que estén fumando”.

Además explicitaba a través de una lista que no pretendía ser taxativa, aquellos espacios en que quedaba prohibida la publicidad, patrocinio y promoción de productos de tabaco (que, de todos modos, ya era clara a través de la prohibición total definida por la ley: vía pública y en espacios de uso público, como salas de espectáculos, restaurantes, bares, discotecas, salas de juego, paseos de compra y todo tipo de local o establecimiento de uso público y lugares de trabajo; vía aérea por medio de globos, aviones, entre otros; en medios de comunicación gráficos y audiovisuales, como radio, televisión, diarios y revistas; por Internet u otros medios digitales.

Asimismo prohibía que en los puntos de venta se usaran “incentivos directos o indirectos que fomenten la compra o consumo de productos de tabaco o promuevan dichos productos, tales como la realización de descuentos promocionales, la entrega de obsequios o la realización de concursos o competencias asociados a productos de tabaco o el derecho a participar en ellas, entre otros; el uso de marcas o logos de productos distintos al tabaco en productos de tabaco; la venta, exhibición para la venta, entrega o publicación de productos o servicios sin tabaco que contengan, tanto en el producto como en toda publicidad del producto, cualquier texto, foto, imagen, gráfico, mensaje u otra cuestión, total o parcialmente, que comúnmente se identifique o asocie con, o que tienda a, o tenga por fin estar identificado o asociado a un producto, marca o fabricante de tabaco; la entrega con fines promocionales de un producto de tabaco a otra persona, libre de cargo, como por ejemplo una muestra, obsequio o canje por otro producto,

entre otros; la promoción de productos de tabaco a través de dispensadores de aromas o sistemas equivalentes; la publicidad y promoción de accesorios para fumar, como papeles o filtros para cigarrillos o equipo para enrollar cigarrillos, ceniceros, boquillas, pipas, dispositivos electrónicos para fumar”.

Finalmente, acerca de las comunicaciones directas permitidas por la regulación, expresaba que “deberán tener únicamente contenido informativo” y que las compañías debían contar con un consentimiento previo por parte del receptor que “deberá ser obtenido para cada marca y para cada acción publicitaria, y deberá ser renovado anualmente”. Las compañías anualmente deberían “remitir a la autoridad de aplicación un informe donde se estipule y detalle toda la publicidad o promoción que se haya emprendido en el ejercicio anual anterior” y contar además con “un registro de cada una de las autorizaciones otorgadas por los destinatarios de tales comunicaciones, con los datos de identificación y edad” que podía ser requerido por la autoridad de aplicación para su verificación “en cualquier momento”.

Con relación a los puntos de venta de productos de tabaco, ratificaba que estos debían estar debidamente habilitados y exhibir un cartel que así lo indicara. Además, prohibía expresamente “las máquinas expendedoras de cigarrillos de todos los establecimientos y locales del país” y la venta a través de “Internet, correo postal, teléfono u otra modalidad de comunicación que impida el contacto directo entre el vendedor y el comprador o receptor, a excepción de que se verifique de manera fehaciente que el comprador y/o el receptor del producto elaborado con tabaco es mayor de 18 años”.

Al respecto del empaquetado de productos elaborados con tabaco, ratificaba las definiciones de la resolución 497/12 acerca de la forma y anticipación (no menor a seis meses) en que el Ministerio de Salud de la Nación debía suministrar los mensajes sanitarios y sus respectivos pictogramas o imágenes, el modo en que éstos debían ser impresos en los paquetes, cartones u otro tipo de envase.

El decreto reglamentario establecía también el modo en que las tabacaleras debían informar al Ministerio de Salud acerca del contenido de los productos. En ese sentido definía que debían presentar anualmente los “resultados de las mediciones por cada tipo de producto, marca y calidad” y facultaba a la autoridad de aplicación a requerir toda información adicional sobre los ingredientes utilizados y a incautar y destruir productos que se encontraran en el mercado que

incumplieran con lo determinado por la regulación. Asimismo, también establecía que “la medición de la toxicidad de los productos de tabaco, sus ingredientes y emisiones, será efectuada según criterios científicos y métodos aprobados por la Organización Mundial de la Salud o aquellos que establezca el Ministerio de Salud en un futuro, basados en estándares internacionales”. Esto, sin embargo, hasta el momento no fue definido por la autoridad de aplicación.

Uno de los puntos más esperados, a pesar de ser de obligatorio cumplimiento a partir de la sanción de la ley, era la clarificación acerca de los espacios públicos cerrados en los que se vedaba el consumo. Al respecto el decreto establecía que “serán considerados como lugares cerrados aquellos espacios techados, que tengan paredes, tabiques u otros materiales que cubran más del 50% de la distancia entre el piso y el techo o cielorraso y que abarquen más del 50% del perímetro del ambiente” y que “esta definición es independiente de la cantidad de aberturas o sistemas de ventilación que posean. Será considerado como lugar de acceso público aquel al que accede la comunidad, ya sea en forma libre o restringida, paga o gratuita”. Según el reglamento, profundizando sobre lo establecido por la ley, la prohibición recae sobre el acto de fumar o “sostener encendido un producto elaborado con tabaco” e impone al “propietario, representante legal, gerente, administrador o responsable a cualquier título del respectivo local o establecimiento” la responsabilidad de “requerir a la persona o personas que incumplan con la presente norma el cese inmediato del acto de fumar y de la combustión del producto” o de acudir a la fuerza pública si el infractor se niega a cumplir lo establecido legalmente.

El decreto echa luz además sobre lo que debe considerarse como espacio de aire libre: “aquellos lugares que no son cerrados (...) y que permiten una renovación del aire sin requerir el uso de medios mecánicos de ventilación”. En un lugar visible deberán exhibir un cartel que indique la leyenda “Ambiente libre de humo de tabaco. Prohibido fumar. Ley Nº 26.687” y el número de teléfono y correo electrónico destinado a recibir denuncias por incumplimiento. Estos espacios deberán estar “físicamente separados mediante paredes o tabiques de los espacios cerrados donde rige la prohibición de fumar y deberán tener ubicación y dimensiones que no afecten la ventilación del edificio”. Por el contrario, no podrán ser considerados como tales, las áreas “techadas dirigidas a la concentración y permanencia del público, con excepción de sombrillas o toldos que contemplen espacios a cielo abierto entre sí de similares dimensiones que éstos, para permitir la circulación de aire”. La reglamentación otorga la potestad a la autoridad de aplicación para “realizar en cualquier momento durante el funcionamiento de las instalaciones, mediciones

de partículas u otro tipo de mediciones que determinen la calidad del aire de los espacios de uso público, y en el caso de que las evaluaciones determinen niveles de riesgo no saludables, podrá disponer que las áreas habilitadas para fumar sean desafectadas como tales en forma transitoria o definitiva”.

Asimismo, brinda las condiciones que deben tener los clubes de fumadores y los espacios para degustación en las tabaquerías, permitidos por la legislación. Estos, que tendrán terminantemente prohibido el ingreso de menores de edad y exigirá la no permanencia en esa área empleados del local comercial, deberán ubicarse en un espacio que no sea de paso obligado para las personas, estar separadas por paredes o tabiques que garanticen una completa aislación respecto del resto del local o de locales vecinos, contar con un sistema de ventilación y purificación que garantice la no contaminación de otros ambientes cerrados, contar con una puerta de apertura y cierre automática con mecanismo de movimiento lateral, no abatible, que permanecerá cerrada permanentemente y se abrirá únicamente durante el acceso o salida de esas zonas. Su acceso deberá tener un cartel, en lugar visible, cuyas dimensiones no deben ser inferiores a 20 por 30 centímetros cm.) con la siguiente leyenda de advertencia: “Área de Riesgo a la Salud. Se recomienda no entrar ni permanecer en este sector. Prohibido el acceso a menores de 18 años”.

A través de la normativa se definía también que el Ministerio de Salud de la Nación, a través del Programa Nacional de Control de Tabaco “deberá diseñar e implementar programas de prevención y abandono del consumo de productos elaborados con tabaco que tenga en cuenta la diversidad y diferencias de las distintas regiones del país. Asimismo, colaborará con los organismos correspondientes de las distintas jurisdicciones a fin de promover la capacitación de los recursos humanos en salud sobre la prevención y el tratamiento para el abandono de productos elaborados con tabaco”. Además, el Ministerio deberá “disponer las medidas necesarias para garantizar la cobertura de los programas de prevención y de los tratamientos para abandono del consumo de productos elaborados con tabaco”.

En el mismo sentido, insta a que se trabaje en conjunto con el Ministerio de Educación de la Nación para impulsar campañas de prevención en todo el país, a desarrollar “una propuesta curricular a fin de ser incorporada por todas las carreras profesionales relacionadas con la salud”, a elaborar “contenidos básicos informativos y educativos, a fin de que a través de la publicidad oficial la Secretaría de Comunicación Pública realice diferentes campañas masivas de información

y comunicación tendientes a lograr el efectivo cumplimiento de la Ley Nº 26.687, la prevención del tabaquismo y la exposición al humo de tabaco ajeno”, y a promover “la certificación como ‘libres de humo’ de los establecimientos sanitarios y educativos del país, conforme las especificaciones de la Ley Nº 26.687”.

Queda claro por el texto del decreto reglamentario el rol del entonces Ministerio de Salud de la Nación (actual Secretaría dependiente del Ministerio de Salud y Desarrollo Social) como autoridad de aplicación de la ley, rol que comparte con otras dependencias de la administración pública para cuestiones particulares como el control de la comunicación en medios masivos de comunicación (Autoridad Federal de Servicios de Comunicación Audiovisual, actual ENACOM) o delega en otras, como la Secretaría de Comercio del Ministerio de Economía y Finanzas de la Nación (actualmente en la órbita del Ministerio de Producción de la Nación) para el control de la venta y distribución de productos de tabaco, o como los órganos de competencia provinciales y locales para la fiscalización de la publicidad, la promoción o el patrocinio para los casos de competencia subnacional o para el control de los espacios libres de humo. En este último caso, el Ministerio de Salud de la Nación conserva su rol de coordinación de las diferentes agencias para conseguir el “efectivo e inmediato acatamiento de la norma”.

En la misma línea, el decreto reglamentario crea la Comisión Nacional de Coordinación para el Control del Tabaco, en el ámbito de esa cartera nacional (que en los hechos había sido formada en realidad por el Ministerio en 2006 a través de la Resolución 1124/06), “con el fin de asesorar y coordinar políticas intersectoriales destinadas a la aplicación de la referida ley” y dar seguimiento a lo establecido por la regulación. Esta comisión estará presidida por el Ministro de Salud de la Nación o quien éste designe para liderar un equipo integrado por un representante de los siguientes organismos existentes al momento de la publicación del decreto: Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto; Ministerio de Educación; Secretaría de Programación para la Prevención de la Drogadicción y la Lucha contra el Narcotráfico; Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable; Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca; Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social; Ministerio de Economía y Finanzas Públicas; Administración Federal de Ingresos Públicos; Autoridad Federal de Servicios de Comunicación Audiovisual; Superintendencia de Servicios de Salud; Superintendencia de Riesgos del Trabajo, Instituto Nacional del Cáncer y Administración Nacional de Medicamentos, Alimentos y Tecnología Médica (ANMAT). Además, se invita a participar de este grupo a “programas o áreas de las demás jurisdicciones provinciales y de

la Ciudad Autónoma de Buenos Aires relacionados con el control del tabaco” y a “organizaciones de la sociedad civil, instituciones académicas y los demás organismos que considere pertinentes para el impulso y promoción de políticas para el control del tabaco”. Finalmente insta a las provincias a crear “Programas Provinciales de Control del Tabaco” para supervisar las acciones tendientes al cumplimiento de los objetivos de ley nacional.

De todas maneras, la publicación del decreto reglamentario cerraba una etapa y se alcanzaba finalmente la actualización de la regulación nacional de control de tabaco en el país. Sin embargo, aún restaba la adhesión de todas las provincias para una implantación total. El decreto tampoco ratificaba sin embargo el compromiso del país con el FCTC, a pesar de seguir muchos de sus lineamientos para regular sobre el asunto.

Diferentes voces de la comunidad de control de tabaco se alzaron para festejar la publicación de la medida. Marita Pizarro, coordinadora nacional de la Alianza Libre de Humo Argentina (Aliar), por ejemplo, manifestó: “Es fabuloso que se haya aprobado la reglamentación y lo celebramos con mucha alegría porque es esencial para el efectivo cumplimiento de la ley antitabaco porque garantiza la eficaz aplicación de la prohibición de la publicidad”³⁵⁵. Por su parte, Verónica Schoj, directora ejecutiva de la Fundación Interamericana del Corazón, explicó que “la reglamentación resultaba esencial para limitar las excepciones de la ley; para que los dos puntos débiles de la norma, que es la publicidad permitida en puntos de venta y la existencia de clubes de fumadores, no se convirtieran en un caballo de Troya que le permitiera a la industria tabacalera desvirtuar el espíritu de la norma”.

Según estas referentes, la ley no estaba cumpliendo su objetivo. Schoj expresaba entonces: “Nosotros veníamos denunciando que, como no había reglamentación, las tabacaleras metían publicidad en bares, discotecas y restaurantes; todos lugares que no están habilitados como lugares de venta y donde concurren jóvenes. Es decir que la industria transformó en punto de venta cualquier lugar. (...) Nosotros habíamos hecho denuncias, pero como no estaba el reglamento, no se podían mandar inspectores porque no estaba establecido el mecanismo. Ahora tenemos la herramienta para que las sanciones se puedan llevar a cabo”. En el próximo apartado, finalmente, abundaremos sobre esta cuestión para comprender, a través de la evaluación de la regulación, si esta en efecto cumple con sus fines previstos.

355 “La publicidad de los cigarrillos quedó restringida a carteles en los kioscos”. *Télam*. 29 de mayo de 2013.

Evaluación de los resultados obtenidos

Como explica Tamayo Sáez, “en un sistema democrático, el gobierno tiene que rendir cuenta de sus actos, explicar sus decisiones a los ciudadanos, presentar los logros alcanzados en las distintas áreas en las que interviene y legitimar, con resultados, sus decisiones. La evaluación cumple la función política de ofrecer un mecanismo de justificación de las actuaciones ante los clientes/ciudadanos, incluso en los casos en que ésta constituye sólo una representación simbólica de la responsabilidad pública, sin consecuencias prácticas de tipo correctivo”³⁵⁶.

Por eso, este apartado cierra el análisis del proceso de generación de las políticas públicas de control de tabaco en la Argentina. Justamente, siguiendo, a Tamayo, “la evaluación es la última fase del proceso de la política pública y, puesto que el proceso es cíclico, es también la primera. El análisis de los resultados conduce a una revisión del estado del problema que puede dar lugar a una nueva política, a la continuación de la existente o a la terminación de la misma”³⁵⁷. Luego complementa al afirmar: “El gobierno, una vez efectuada la intervención, mide los efectos de la misma sobre el problema y tras observar si éste ha concluido o si permanece se pregunta si es necesario seguir actuando. En caso afirmativo esto daría lugar a un nuevo proceso de formulación de alternativas. Los resultados de la política retroalimentan el proceso”³⁵⁸.

Esto permite comprender a este proceso como una evolución del estado de situación que se genera a partir del quiebre del *status quo* que definía la desactualización de la norma derogada (ley nacional N° 23.344) pero de ninguna manera supone una conclusión inamovible como resolución de la cuestión. En esa línea, Tamayo dice que “los problemas públicos rara vez tienen una solución definitiva, de modo que las políticas que intentan atajarlos raramente ven satisfecha esa aspiración. La situación más común tras la evaluación es la introducción de variaciones en la política preexistente o la sucesión de ésta por otra más adecuada al nuevo estado del problema”³⁵⁹.

Como observamos en el apartado 1.c, es esperable el avance regulatorio en la cuestión del tabaco, tanto desde la perspectiva sanitaria como desde el abordaje tributario. Este mismo fenómeno puede replicarse en otras industrias, como la alimenticia o la de bebidas alcohólicas, que pueden

356 Tamayo Sáez, Manuel. Op.cit.

357 Tamayo Sáez, Manuel. Op.cit.

358 Tamayo Sáez, Manuel. Op.cit.

359 Tamayo Sáez, Manuel. Op.cit.

tomar estas experiencias como testeo del éxito de políticas públicas alineadas con el objetivo de protección de la salud de la población.

Así, nuevamente Tamayo Sáez expone que “la utilidad de la evaluación es producir información de calidad para orientar nuevos procesos de decisión, aprendiendo de los éxitos y los fracasos. Desde este punto de vista, la evaluación es un recurso fundamental para detectar problemas de eficacia –evaluación de impacto–, de eficiencia –evaluación de rendimiento– y de gestión del programa –evaluación de la implantación”.

Estas categorías pueden brindar un marco conceptual para analizar los resultados de la gestión. Debe partirse de la situación actual para llegar a la situación deseada, pasando por el diseño del proyecto (evaluación ex ante), ejecución y evaluación (ex post). El Estado debe delimitar una clara línea de base que a través de un diagnóstico que identifique las variables afectadas para adoptar variables impulsoras para abordarlas, utilizando intensivamente evidencias o información disponible para alcanzar los objetivos (diagnósticos anteriores, estudios, etc.) que se correspondan con el diagnóstico y sean específicas para poder definir metas de acción.

En este punto cabe preguntarse de qué manera puede evaluarse en este tema la eficiencia (relación ente el insumo y el producto sumado a la dimensión temporal) y la eficacia (logro de los objetivos propuestos). Puede plantearse si sirven ambas dimensiones para evaluar las políticas de control del tabaco. Para ello debe definirse una evaluación ex ante de costo-beneficio y así ver la diferencia entre la evaluación financiera y social.

Para el control del tabaco, la cuestión social es más importante (salud), dado que no puede encontrarse un rédito inmediato en la inversión. La variable económica de la reducción de los gastos en planes de salud para tabáquicos quedaría con cabos sueltos si el análisis previo entiende que un aumento de impuestos generará un crecimiento de los ingresos cuando la experiencia indica que gran parte de los consumidores se vuelcan al mercado ilegal que no genera ingresos para el Estado. Por otro lado, la inversión es mayoritariamente trasladada a la industria, que debe capitalizar los cambios en la producción de sus productos (nuevas cajas con advertencias, cambios en los productos, nuevas búsquedas para comunicar el producto, pérdida de mercado), el comercio (pérdida de ingresos por caída de la venta del producto legal y ausencia de ingresos de publicidad) o el consumidor (aumento de precios del producto legal).

Por lo tanto, la evaluación financiera pierde sentido, ya que los indicadores son independientes de los objetivos sanitarios, aunque sí deben tenerse en cuenta los posibles impactos que afectan directamente al proyecto. Cobra sentido entonces la evaluación social, para comprender la perspectiva de los beneficios en la sociedad. Esta es una visión integradora que permite priorizar objetivos y valora el uso real que hace el proyecto de los recursos de la sociedad y el impacto del proyecto en su entorno social. Así interesan las interdependencias entre la sociedad, el proyecto y los impactos más allá del límite del proyecto.

La falta de indicadores claros y objetivos que permitan describir fielmente a la problemática y los resultados que las políticas tienen en la sociedad, en contraposición con aquellas políticas duras que guardan relación con problemáticas altamente estructuradas, convierten a la lucha contra el tabaco en políticas públicas blandas que responden a problemas débilmente estructurados con relaciones causales difícilmente identificables, en las que intervienen los comportamientos de diferentes actores y deben tenerse en cuenta programas sociales que están dirigidos a proyectos con relaciones causales indeterminadas con evaluaciones de costo eficacia o costo impacto más subjetivos.

De esta manera, se encuentran contradicciones en las diferentes formas de medir los resultados. Pasados ya más de cinco años desde de la publicación del decreto al proceso de la definición de la ley nacional N° 26.687, no hay estadísticas oficiales actualizadas³⁶⁰ ni información clara del impacto sanitario real de las medidas. Por otro lado, es claro el cambio cultural que se observa en la sociedad, influido por las modificaciones en los hábitos de vida saludables de la vida moderna pero empujado también por la explicitación de los riesgos del tabaco en la salud. Por el contrario, como observaremos más adelante, sí son públicos y comprobables los datos estadísticos públicos y privados que denotan la fuerte reducción del volumen del mercado de cigarrillos. Cabe preguntarse entonces, dados los múltiples factores que influyen en la problemática, si este impacto no es más atribuible a las reformas tributarias implementadas en los últimos dos años que a las medidas sanitarias propuestas por la legislación nacional en estudio.

Ante este panorama, debe entonces encontrarse una metodología de evaluación que permita en esta instancia acotar y simplificar el análisis. En nuestro caso, lo haremos a través de los diferentes

³⁶⁰ Las últimas estadísticas oficiales publicadas por la autoridad de aplicación de la normativa (Ministerio de Salud de la Nación) son la Encuesta Mundial de Tabaquismo en Adultos (estándar mundial para monitorear en forma sistemática el consumo de tabaco en adultos) y la Encuesta Mundial de Tabaquismo en Jóvenes (con características similares al anterior, pero orientado al rango etario de entre 13 y 15 años) publicadas en de 2012.

tipos de evaluación presentados nuevamente por Manuel Tamayo Sáez³⁶¹, utilizando categorías reseñadas por Palumbo (1987) y Rossi y Freeman (1989).

Según estos autores, los tipos de evaluación responden además a cada una de las fases del proceso de la política pública presentadas anteriormente en esta sección:

- | | |
|--|---|
| 1. Identificación y definición del problema | a. Evaluación anticipativa |
| | b. Evaluación de la evaluabilidad |
| | c. Evaluación de necesidades |
| 2. Formulación y adopción de una alternativa | d. Evaluación de la teoría y diseño |
| | e. Evaluación de viabilidad política/contexto |
| 3. Implantación de la alternativa adoptada | f. Evaluación de implantación |
| | g. Estudios de seguimiento de programas |
| 4. Evaluación de los resultados | h. Evaluación de impacto |
| | i. Evaluación de calidad |

A continuación presentamos el desglose del análisis de cada una de las herramientas de evaluación:

a. Evaluación anticipativa

Tamayo presenta a esta etapa como aquella que se “centra en el análisis del contexto político; administrativo, legal, social y económico en el que se va a desarrollar la política pública y en el estudio del problema al que hay que hacer frente”³⁶² Según el autor, “está orientada a la producción de información para alimentar el proceso de definición del problema y la formulación de las alternativas”³⁶³. Entiende que “la información que produce es de gran utilidad para conocer

361 Tamayo Sáez, Manuel. Op.cit.

362 Tamayo Sáez, Manuel. Op.cit.

363 Tamayo Sáez, Manuel. Op.cit.

las conexiones entre la política pública y los factores críticos del entorno en el que habrá de operar”³⁶⁴.

El rol ordenador del Estado, en este caso, puede considerarse, por lo menos desde la óptica gubernamental, como la cristalización de la "mente colectiva" que determina la realización de una acción colectiva eficiente, como sostiene Carlos Nino. Según el autor, "a ella ya no le importarían seguramente la eficiencia en términos paretianos, que tiene en cuenta que ningún individuo esté peor, sino la eficiencia en términos agregativos"³⁶⁵.

Esta instancia obliga entonces a entender cuál era el escenario previo a la implantación de la medida. De alguna manera, refleja lo presentado en las secciones anteriores. Entre otras cuestiones, este tipo de evaluación buscará comprender si el análisis que se hizo del *status quo* era el adecuado. Intentará así, como hicimos previamente, comprender, entre otras cuestiones, cuál era la legislación vigente, qué falencias tenía y era necesario enmendar a través de un nuevo ciclo de políticas públicas, cuál era la dimensión de la problemática y qué complejidades particulares tenía ésta en la Argentina, cuáles eran las expectativas sociales al respecto, quiénes eran los actores involucrados, cuál era el contexto internacional y cómo éste influía en la definición de avance, quiénes y qué motivaciones tenían los reguladores de entonces.

b. Evaluación de la evaluabilidad de la política

Esta herramienta es explicada por Tamayo Sáez como “la realización de un primer análisis, breve y con recursos limitados, de la filosofía, los elementos y los instrumentos de la política”. Dada la dimensión de la problemática y el arduo proceso de definición de políticas públicas, no aplicaría como instrumento de análisis para este caso. Si bien, como dice el autor, “su objetivo es descubrir los eventuales puntos débiles del diseño de la misma, ofreciendo información para la puesta en marcha, en su caso, de una evaluación más profunda”, este tipo de evaluación es “especialmente adecuada en situaciones caracterizadas por la escasez de recursos”. Dados los presupuestos de investigación científica pública y privada, los aportes internacionales a la discusión y la información brindada por experiencias previas de aplicación de este tipo de políticas en otras geografías, las características de esta evaluación no se aplican al tipo de análisis requerido.

c. Evaluación de necesidades

364 Tamayo Sáez, Manuel. Op.cit.

365 Nino, Carlos. Un país al margen de la ley. Ariel. Buenos Aires. 2005.

Según Tamayo Sáez, la evaluación de necesidades “tiene como objetivo delimitar las fronteras y características esenciales del problema –su gravedad y evolución, el volumen, la estructura y la distribución geográfica de los grupos sociales afectados–, así como su alcance y las posibles conexiones con otros problemas no considerados explícitamente”³⁶⁶. Esto podría conducir al análisis de las diferentes aristas o ramificaciones de la problemática que se busca resolver, cuya multiplicación de causas, obstaculizaría el arribo a conclusiones contundentes.

Podría, sin embargo, asimilarse este proceso al presentado en las primeras secciones en las que se presentó la cuestión y comprenderlo a través de una delimitación de los objetivos. En este caso, la ley sanitaria separada de las cuestiones tributarias. Así, como presenta el texto de la normativa sancionada, debería entenderse que los objetivos propuestos por la política pública son: “reducir el consumo de productos elaborados con tabaco; reducir al mínimo la exposición de las personas a los efectos nocivos del humo de productos elaborados con tabaco; reducir el daño sanitario, social y ambiental originado por el tabaquismo; prevenir la iniciación en el tabaquismo, especialmente en la población de niños y adolescentes; concientizar a las generaciones presentes y futuras de las consecuencias producidas por el consumo de productos elaborados con tabaco y por la exposición al humo de productos elaborados con tabaco”³⁶⁷.

En este sentido, el texto sancionado respondería a los objetivos ya que su articulado se presenta una adecuación a los fines perseguidos a través de limitaciones al consumo, publicidad y presentación de los productos de tabaco, además de mostrar coherencia con los instrumentos presentados por la experiencia internacional, básicamente direccionada por el FCTC.

Restaría, de todos modos, una precisión aún mayor de los objetivos, que permitan medir con mayor exactitud el impacto de la normativa, como observaremos más adelante. Esta información, si bien no se encuentra en el texto de la legislación, sí fue deslizada por los representantes de la autoridad de aplicación. En un texto³⁶⁸ publicado por Jonatan Konfino, entonces coordinador del Programa Nacional de Control de Tabaco, junto a otros autores, explicitaba que, a través de las medidas implementadas por la legislación nacional, se esperaba una reducción del 0,6% del consumo por año si se mantenía el nivel de regulación de la publicidad, una caída del 9% consumo gracias a la implementación de advertencias sanitarias y un descenso del 60% a la exposición al

366 Tamayo Sáez, Manuel. Op.cit.

367 Ley Nacional N° 26.687. Artículo 2°.

368 Konfino, Jonatan; Ferrante, Daniel; Mejía, Raúl; Coxson, Pamela; Moran, Andrew; Goldman, Lee; Pérez-Stable, Eliseo. “Impact on cardiovascular disease events of the implementation of Argentina’s national tobacco control law”. *Tob Control*. 2014.

humo de tabaco ambiental. Además, entendía que todas estas medidas permitirían reducir 6.800 muertes relacionadas con el tabaco por año, aunque admitían que sería el precio y los impuestos lo que realmente movería la aguja ya que llevaría este número a los ocho mil. Esta información, sin embargo, al no ser oficial, no puede considerarse válida para su evaluación en esta instancia.

d. Evaluación de la teoría y diseño

Este tipo de evaluación pretende, según Tamayo Sáez, “dilucidar si el diseño de la política permite lograr las metas y objetivos deseados”³⁶⁹. El autor explica que “su principal utilidad es conocer y asegurar una correcta conexión entre la teoría que sustenta la política y los instrumentos de la intervención”³⁷⁰.

En línea con lo comentado anteriormente, se entiende que la legislación sancionada es adecuada al responder a los objetivos presentados. La ley N° 26.687 es una normativa integral, que contempla todos los aspectos de la problemática, salvo las cuestiones tributarias, y se alinea con las recomendaciones de los expertos internacionales. Si bien el país aún no logra ratificar el FCTC, a través de la definición de la ley nacional de tabaco, logra cumplir con los fines de ese tratado al abarcar todas las problemáticas que este busca combatir y utiliza medidas alineadas con sus preceptos. Al definirse luego la reforma tributaria del sector, termina de cerrarse el círculo de las expectativas previstas por el FCTC. Esto, de alguna manera, ordena al país con las tendencias internacionales, aunque el hecho de no contar con la ratificación del convenio, deja a la Argentina fuera de los foros de discusión global y aleja los fondos para financiar políticas de control de tabaco y a las organizaciones que las empujan. Esto, sin duda, permite prever que estas instituciones seguirán insistiendo por su pronta ratificación.

De todos modos, la ley no deja de ser una regulación balanceada, ya que no avanza sobre prohibiciones excesivas ni avasalla derechos constitucionales o comerciales, como sí ocurrió, por ejemplo, en la definición de algunas legislaciones subnacionales. Ejemplo de esto es la ley de la Provincia de Santa Fe, presentada en la sección 1.c., que vedó todo tipo de publicidad de cigarrillos en el territorio. Con el objetivo de proteger el derecho a la salud, anuló la garantía de libre expresión de una industria considerada legal por el propio Estado.

369 Tamayo Sáez, Manuel. Op.cit.

370 Tamayo Sáez, Manuel. Op.cit.

En el momento del debate de iniciativas legislativas debe realizarse un análisis exhaustivo de las particularidades de la materia por regular y conocerse en profundidad la complejidad de una problemática en la que intervienen diferentes actores para reconocer los intereses involucrados y la forma de gestionarlos en la agenda mediática, pública y política.

Un representante de la industria tabacalera sostenía entonces: “El problema no es que nos quieran regular, sino que lo quieran hacer sin conocer el funcionamiento de la industria porque se puede generar un mal mayor, como el contrabando, o favorecer a un competidor dominante al prohibir todo tipo de comunicación de marca. No se debe prohibir la publicidad en sí sino la publicidad masiva. Si se cierran todos los canales de comunicación y se impide a la empresa llegar al público adulto que conoce el peligro de fumar, se está favoreciendo al que era líder del mercado en el momento de establecer la prohibición”³⁷¹.

Por eso debe transparentarse la discusión, presentarse estudios de impacto de la regulación y evitar caer en la reproducción de normativas internacionales que no tengan en cuenta el contexto local. La falta de discusión o de oportunidades para presentar posiciones clarificadoras puede generar también problemas graves.

También deben tenerse en cuenta los inconvenientes que surgieron en la demora de la publicación del decreto reglamentario. Esto puso a la industria en una situación de virtual incumplimiento y potencial sujeto de sanción. Algo similar ocurrió con el texto aprobado de la ley N° 26.687, que derogaba el marco regulatorio vigente (ley nacional N° 23.344), pero dejaba ciertas cuestiones contempladas por la nueva normativa sin vigencia efectiva hasta seis o doce meses de publicada. Eso colocó al país en una anomia momentánea y, por ejemplo, quitaba la responsabilidad a la industria de cumplir con restricciones a la publicidad o a imprimir cualquier tipo de leyenda en los paquetes hasta tanto no entrara en vigencia la nueva ley.

e. Evaluación de la viabilidad política/evaluación de contexto

Esta metodología constituye una variante de la evaluación anticipativa. Según Tamayo Sáez, “se centra en la comprensión del contexto general y el entorno específico en el que se desarrolla la política pública”. Precisamente, en los primeros dos capítulos de esta sección presentamos un mapa de los actores involucrados con interés legítimo en la cuestión y las diferentes formas en las que éstos desarrollaron sus estrategias de gestión hasta llegar a la sanción de la normativa.

Justamente, lo que busca este tipo de evaluación, como explica el autor, es “producir información para afrontar las amenazas y aprovechar las oportunidades presentes en ese entorno” y así poder comprender qué tipos de “apoyos y resistencias” podrá tener la política pública en cada una de sus etapas de desarrollo.

f. Evaluación de la implantación/evaluación de procesos

Tamayo Sáez explica que el objetivo de este tipo de medición es “determinar el grado de cumplimiento de los mandatos incluidos en la política, comparando el diseño inicial de la intervención con el funcionamiento real de la misma”. Por eso, lo que se busca comprender en esta instancia es la medida y el modo en que las definiciones de la normativa efectivamente se aplican y se cumplen en la realidad, lo que permite “alimentar el proceso de adopción de decisiones vinculado a la puesta en marcha y gestión de las políticas”.

Esto toma un cariz especial en una sociedad como la argentina, dado el particular desapego por lo el régimen establecido, entendido esto como una “tendencia hacia el cumplimiento de las normas y de los contratos”³⁷². Carlos Nino tomó este tema como tesis central de uno de sus estudios más relevantes, *Un país al margen de la ley*, en el cual sentencia que “si bien hemos avanzado mucho desde 1983 en la consolidación de la legalidad y del estado de derecho, el progreso no ha seguido el mismo ritmo y no ha sido lineal y, lamentablemente, no hay garantías absolutas de que los argentinos nos hayamos librado de la tendencia autodestructiva hacia la ajuridicidad que nos tiene atrapados desde el comienzo de nuestra vida como nación independiente”³⁷³.

Efectivamente, Nino cree que la falta de respeto por la ley y el orden establecido no es un fenómeno reciente en la historia social argentina sino un factor que se hizo evidente desde los primeros momentos del surgimiento de nuestro país. Preocupa además que este comportamiento no se ve sólo en el común de la gente sino (y en gran medida) en los políticos que deberían ser referentes y custodios de la ley. Para Nino, “el comportamiento de quienes ejercen el poder tiene un efecto demostrativo importante sobre la conducta del resto de la sociedad”³⁷⁴, aunque reconoce que “es verdad que aquellos que actúan en el marco institucional no constituyen un género separado de individuos, sino personas que actúan en otras esferas de la vida social y que

371 “Un modelo para gestionar la controversia”. Gestión. Julio de 2010.

372 Isuani, Ernesto A. “Fragmentación social y otras cuestiones: Ensayos sobre problemas argentinos”. Pág. 7.

373 Nino, Carlos. *Un país al margen de la ley*. Ed. Emecé. Buenos Aires. 1992. Pág. 73.

374 Nino, Carlos. Op. cit. Pág. 89.

tiene actitudes y hábitos que comparten con quienes actúan en esas esferas y que trasladan a la vida pública”³⁷⁵.

En el caso de la regulación de tabaco también se presentan situaciones que responden a este análisis. Un relevamiento realizado por la Federación Interamericana del Corazón y la Alianza Libre de Humo de Tabaco entre julio de 2013 y marzo de 2014 demostró que en ese momento se violaban las disposiciones de la ley y su reglamentación. Observaron que en 851 kioscos de Buenos Aires, La Plata, Ramos Mejía, San Isidro, Avellaneda, Lomas de Zamora, Córdoba y Mendoza había carteles de un tamaño mayor al permitido o que eran perfectamente visibles desde el exterior del punto de venta, o que tenían colores luminosos y brillantes³⁷⁶.

En la misma línea, un estudio encabezado por el Centro de Investigaciones de Enfermedades No Transmisibles (CIENTA) demostró que en 2014 todavía se fumaba en seis de cada diez bares y discotecas de cuatro ciudades relevantes, como Buenos Aires, La Plata, Mendoza y Córdoba. Una encuesta realizada en la misma época por la Fundación Interamericana del Corazón sobre una muestra de 800 porteños mayores de 15 años demostró que el 84% de los consultados aseguró haber visto gente fumando en discotecas, 24% en bares, 64% en salas de juegos y el 27% en universidades³⁷⁷.

Asimismo, a través de una encuesta realizada a fines de 2013 por la Universidad iSalud, con la supervisión del Ministerio de Salud y la colaboración del Ministerio de Educación³⁷⁸, se constató que el 81,55% de los adolescentes aún accedía a los cigarrillos, ya que los vendedores, más de dos años después de la sanción de la ley que lo prohibía, seguían vendiendo este producto a menores de edad sin solicitar identificación alguna.

Finalmente, se conoció recientemente una información particular: un estudio de la empresa Euromonitor Consulting arrojó el dato de que el uso del cigarrillo electrónico, a pesar de estar expresamente prohibido por la ANMAT, había crecido un 37,5% en la Argentina, entre 2014 y 2017³⁷⁹. Según este estudio, las ventas de estos dispositivos pasaron en tres años de 82.509 a 214.522 unidades, lo que había representado en 2017 una recaudación de casi 22 millones de dólares, que se suman a los cerca de 45 millones de ventas de líquidos que se insertan en estos

375 Nino, Carlos. Op. cit. Pág. 89.

376 “Antitabaco: otra ley que no se respeta”. La Nación. 23 de agosto de 2014.

377 “Presos del humo. Aún se fuma en muchos locales nocturnos”. La Nación. 17 de febrero de 2014.

378 “Venta de cigarrillos a menores: está prohibida pero logran comprar igual”. Clarín. 22 de febrero de 2014.

aparatos (incremento del 40,1% en las ventas). Este estudio, realizado sobre la base del análisis de la situación del mercado en comercios físicos como digitales, permitió también dar cuenta de que más de la mitad de estas ventas se dan a través de comercio electrónico, lo cual también está expresamente prohibido por la ley nacional.

g. Estudios de seguimiento de programas

Este tipo de evaluación, según Tamayo Sáez, “se lleva a cabo de forma continua mientras ocurre la política y produce información en tiempo real que es suministrada a los responsables de las distintas fases del proceso para que introduzcan, en su caso, las correcciones oportunas en los mecanismos de operación de la política”³⁸⁰. En nuestro caso de análisis, este proceso entonces recae en la autoridad de aplicación quien debe velar por la fiscalización y el cumplimiento de los lineamientos de la regulación. Así, como vimos, la Secretaría de Salud de la Nación y el resto de los organismos subnacionales, además del Programa Nacional de Control de Tabaco, brindarán la información que permitirá evaluar y seguir el avance de las políticas públicas.

Tamayo Sáez explica que “su objetivo es detectar posibles variaciones en la naturaleza del problema y las eventuales desviaciones respecto del plan inicial de implantación”³⁸¹. Por eso, se necesitará la “definición de criterios operativos de logro y la construcción de baterías de indicadores –de procesos de gestión, de rendimiento, de cobertura, de uso de servicios y económicos– que se aplicarán sistemáticamente mientras se desarrolla la intervención”³⁸².

Se hace necesario entonces contar con información en permanente actualización, que explicita el grado de cumplimiento de la industria con respecto a la producción de cigarrillos, la inserción de mensajes de advertencia en los empaques o el cumplimiento de las restricciones impuestas a la publicidad. Del mismo modo, debería publicar las sanciones a los comerciantes por incumplimientos a la exhibición de comunicaciones o venta indebida de productos, así como la falta de respeto a los espacios libres de humo, entre otras consideraciones.

Esa información, sumada a la presión de las expectativas sociales, permitiría evaluar la necesidad o no de reiniciar el ciclo para avanzar con nuevas regulaciones que actualicen los objetivos

379 “El uso del cigarrillo electrónico creció 37,5 % en la Argentina y ya es tendencia como en otros países” iProfesional.com 31 de julio de 2018

380 Tamayo Sáez, Manuel. Op.cit.

381 Tamayo Sáez, Manuel. Op.cit.

382 Tamayo Sáez, Manuel. Op.cit.

propuestos o endurezcan la ley ampliando las restricciones para así colaborar con los fines sanitarios.

Hoy no se cuenta con esos datos de manera pública y oficial, más allá de la publicación de información parcial que, como veremos, no cumple con esos requisitos para hacer una evaluación formal e integral de la regulación.

h. Evaluación de la eficacia/impacto

Tamayo explica que esta clasificación “facilita información sobre los efectos –impactos– de la política pública e intenta mostrar en qué medida los efectos observados se deben a la política implantada y no a otras causas –variaciones en el problema, intervención de otras políticas o cambios en las condiciones sociales– ajenas a ésta”. En nuestro caso de análisis, podemos observar una conjunción de estos factores, que es necesario diseccionar para comprender la real eficacia de la política pública.

En primer lugar, como vimos anteriormente, no podemos analizar a la definición de un marco regulatorio nacional como un episodio aislado, sin tener en cuenta la pluralidad de factores que inciden en la cuestión, el contexto en que se produjo la regulación ni los antecedentes sobre los que se impulsó. Sin dudas, se debe comprender como una evolución del estado de situación a partir de la desactualización de la normativa vigente: como se explicó, un quiebre a partir de los movimientos de los actores con interés involucrados.

Asimismo debe comprenderse el avance previo a través de diversas regulaciones subnacionales que ya fueron configurando un avance en la materia. Como explica Tamayo, “lo habitual es que tengan que continuar las decisiones del equipo de gobierno anterior, tratar problemas que ya están tratando otras administraciones y desarrollar políticas que no se han decidido explícitamente. En resumen, pocas veces se decide en el vacío”³⁸³.

En segundo lugar, esta avanzada regulatoria se gesta en momentos de notorios cambios culturales con respecto a los hábitos saludables de vida y a la extendida concientización sobre los efectos del fumar en el organismo. Por otro lado, la generación de las primeras regulaciones derivó en conductas privadas no definidas por la legislación que extendieron la influencia de estos cambios. Ejemplo de esto es la decisión individual del consumidor en el ámbito privado de retirarse

383 Tamayo Sáez, Manuel. Op.cit.

respetuosamente a un espacio abierto para fumar para así no molestar al resto con su hábito, a pesar de que la normativa nada diga al respecto. A mayor conciencia, menor cantidad de fumadores.

Finalmente, es necesario para el análisis dividir el impacto de la política sanitaria definida por la ley nacional N° 26.687 y la posterior reforma tributaria, definida mayoritariamente entre 2016 y 2017. Buscaremos así, en palabras de Tamayo, “medir la eficacia de la política pública, comparando los impactos previstos con los observados. Complementariamente, puede abordar aspectos relacionados con la eficiencia en la consecución de los objetivos, poniendo en relación los beneficios producidos por la política con sus costes. Los resultados de la evaluación de impacto se utilizan para responder, desde una posición más sólida, a preguntas sobre la conveniencia de continuar actuando sobre el problema y, en su caso, sobre la adecuación de la actual política”³⁸⁴.

En este sentido, es importante, como se presentó anteriormente, marcar que más de cinco años después de la definición del marco regulatorio no se cuenta aún con estadísticas oficiales actualizadas ni información clara del impacto sanitario real de las medidas. Los últimos datos oficiales publicados por la autoridad de aplicación de la normativa (Secretaría de Salud de la Nación) son la Encuesta Mundial de Tabaquismo en Adultos (estándar mundial para monitorear en forma sistemática el consumo de tabaco en adultos) y la Encuesta Mundial de Tabaquismo en Jóvenes (con características similares al anterior, pero orientado al rango etario de entre 13 y 15 años) publicadas en 2012. De esto se desprende que la aproximación a las consecuencias de las medidas deben buscarse en otras fuentes posteriores a la publicación de la normativa, de las cuales haremos una selección para facilitar el análisis.

Un ejemplo es el Reporte sobre la epidemia global del tabaco, publicado por la Organización Mundial de la Salud (OMS)³⁸⁵, el cual coloca, sin brindar mayores detalles, a la Argentina entre los países que han conseguido mayores logros en la reducción del número de fumadores, la ampliación de espacios libres de humo, la introducción de advertencias sanitarias en los paquetes de cigarrillos y, también, actualización de la carga tributaria sobre el producto. Sin embargo, este estudio toma como fuente a la Encuesta Nacional de Factores de Riesgo para Enfermedades no Transmisibles³⁸⁶ presentada en 2013, sin actualización posterior³⁸⁷, pero utilizada con frecuencia

384 Tamayo Sáez, Manuel. Op. Cit.

385 World Health Organization. WHO report on global tobacco epidemic: monitoring tobacco use and prevention policies. 2017.

386 http://www.ms.gov.ar/images/stories/bes/graficos/0000000544cnt-2015_09_04_encuesta_nacional_factores_riesgo.pdf

como fuente de información sobre el estado de la cuestión en el país. Ese informe, en su capítulo 8 dedicado al tema del tabaquismo, señala que el consumo de cigarrillos continúa en descenso con respecto a ediciones anteriores de la encuesta: del 29,7% en 2005 y el 27,1% 2009, se observa que el 25,1% de la población adulta fuma en la Argentina.

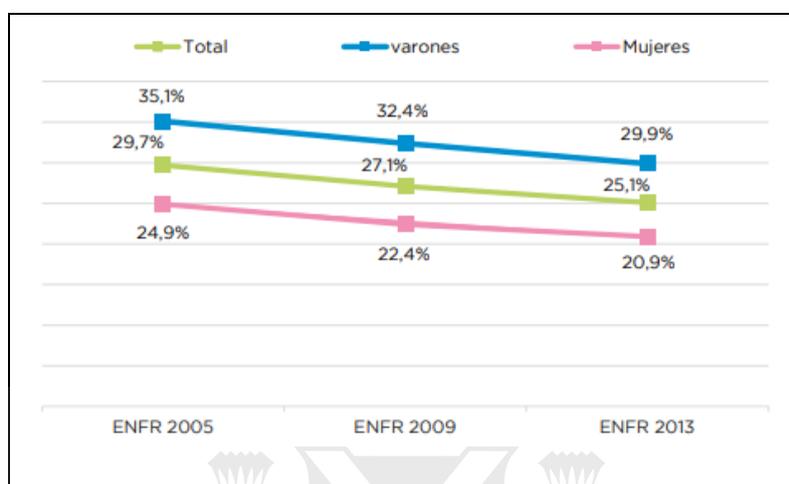


Gráfico 2.c.1. Tendencia de consumo de tabaco en la población adulta argentina³⁸⁸

En cuatro años, además, la exposición al humo de tabaco ajeno en lugares de trabajo se había reducido del 34 al 25%, mientras que en bares y restaurantes la baja fue del 47,2 al 23,5%. Asimismo, destacó que el 54,5% de los fumadores actuales de cigarrillos declaró haber estado expuesto a advertencias sanitarias en los paquetes. El informe, en sus conclusiones, expone que “si bien nuestro país demuestra importantes avances en el control del tabaquismo que se evidencian en la disminución progresiva del consumo y la exposición al humo de tabaco, es necesario profundizar las acciones, incrementando el precio relativo de los productos elaborados con tabaco, intensificando las estrategias de comunicación y educación, y garantizando la implementación de la ley y su reglamentación”³⁸⁹. Sin embargo, y a pesar del ímpetu propuesto, los datos que permiten verificar la efectividad de las medidas implementadas no son actualizados desde hace cinco años.

Por el contrario, sí se encuentran al día y pueden ser comparables los datos estadísticos públicos y privados que denotan la fuerte reducción del volumen del mercado de cigarrillos. La fuente principal de información es la actual Secretaría de Agroindustria, hoy integrante del Ministerio de

387 Otros estudios que se utilizan como referencia en el análisis de tendencias de consumo, como el Informe Epidemiológico sobre el consumo de tabaco en la Argentina (publicado en 2016 por la Secretaría de Programación para la Prevención de la Drogadicción y la Lucha contra el Narcotráfico), toman como fuente a esta encuesta.

388 Fuente: Secretaría de Programación para la Prevención de la Drogadicción y la Lucha contra el Narcotráfico. “Informe Epidemiológico sobre el consumo de tabaco en la Argentina”. 2016.

Producción y Trabajo de la Nación, que, a pesar de sus cambios de status, siempre mantuvo actualizada la información sobre las ventas de productos de tabaco en el país. Esto se debe, fundamentalmente, al seguimiento permanente que se hace de los ingresos generados por el FET.

De esta manera, debido a estos datos, se puede evidenciar la fuerte caída en el consumo de cigarrillos en la Argentina evidenciada en los últimos años. Desde 2011, cuando se sancionó la ley nacional hasta fines de 2017, se produjo una contracción del mercado de cerca del 18%. En tan sólo seis años se pasó de vender 2.191.814.705 paquetes a 1.797.332.979³⁹⁰: casi cuatrocientos millones menos.

Sin embargo, la baja más grande se da entre 2015 y 2016, cuando por primera vez en diez años el mercado quiebra el piso de los dos mil millones de paquetes y se acerca a cifras que no se observaban hace casi dos décadas. Esto refleja el impacto particular que tuvo la reforma tributaria en el consumo como arma fundamental para la reducción de las ventas de cigarrillos legales en la Argentina.

Como se acercó en el apartado 1b, a partir de mayo de 2016 comenzó a construirse una postergada reforma tributaria en el sector que avanzó paralelamente y a continuación de la andanada regulatoria en cuestiones de salud. En el estudio “Análisis de la reforma fiscal de productos de tabaco en la Argentina. Avances y desafíos de la salud pública”³⁹¹, presentado en 2017 por el entonces Ministerio de Salud de la Nación, se realiza un análisis del impacto de esta medida económica en el mercado de los cigarrillos en la Argentina, con sus consecuencias para la reducción del consumo de cigarrillos en el país.

Según este informe, “los impuestos a los productos de tabaco son una medida de reconocida efectividad para desalentar la iniciación, disminuir el consumo e impulsar la cesación”³⁹². Por eso, se afirma en el reporte que estas políticas arrojaron “un saldo positivo tanto en materia sanitaria (con una caída del 10% de las ventas de cigarrillos) como de recaudación (un saldo positivo de \$17.600 millones para 2017)”.

389 http://www.msal.gov.ar/images/stories/bes/graficos/000000544cnt-2015_09_04_encuesta_nacional_factores_riesgo.pdf

390 [https://www.agroindustria.gov.ar/sitio/areas/tabaco/estadisticas/_archivos//000004-](https://www.agroindustria.gov.ar/sitio/areas/tabaco/estadisticas/_archivos//000004-Consumo%20Aparente%20(Paquetes%20Vendidos,%20Consumidos%20por%20habitante%20-%20A%C3%B1o)%20201910%20-%202017.pdf)

[Consumo%20Aparente%20\(Paquetes%20Vendidos,%20Consumidos%20por%20habitante%20-%20A%C3%B1o\)%20201910%20-%202017.pdf](https://www.agroindustria.gov.ar/sitio/areas/tabaco/estadisticas/_archivos//000004-Consumo%20Aparente%20(Paquetes%20Vendidos,%20Consumidos%20por%20habitante%20-%20A%C3%B1o)%20201910%20-%202017.pdf)

391 Ministerio de Salud de la Nación. “Análisis de la reforma fiscal de productos de tabaco en la Argentina. Avances y desafíos de la salud pública”. Buenos Aires. 2017.

392 http://www.msal.gov.ar/images/stories/bes/graficos/0000001110cnt-2018-02_informe-impacto-aumento-impuestos-tabaco_preliminar.pdf

Las reformas tributarias trajeron grandes modificaciones a un mercado que, como se vio anteriormente, tuvo en los últimos quince años precios muy por debajo del promedio global. Como explica el citado informe, “durante la mayor parte de la década anterior al aumento de impuestos internos el precio promedio ponderado del atado de cigarrillos se mantuvo por detrás de la inflación, lo que significó una caída del 40% del precio relativo entre enero de 2005 y abril de 2014”. Los aumentos de precios, además de acompañar las variables económicas, se daban con el objetivo de cumplir con las metas de recaudación que se establecían por convenio entre la industria tabacalera y el Ministerio de Economía.

Durante ese período, como se vio anteriormente, las ventas de cigarrillos en la Argentina se mantuvieron relativamente estables alrededor de 2.100 millones de atados (42.000 millones de cigarrillos) por año. Este número contradice a las cifras presentadas por estudios como la Encuesta Nacional de Factores de Riesgo para Enfermedades no Transmisibles, que observan una disminución en el consumo. Según el reporte del Ministerio de Salud, esto se debe a la caída del mercado ilegal de cigarrillos en ese período, lo cual se ve reflejado en las cifras de las autoridades de agricultura y en la recaudación tributaria. En esta misma línea, el informe sostiene que “a lo largo del período 2005-2013 el atado de cigarrillos se volvió más accesible para la población, y esto probablemente explica en parte la lentitud con que disminuye la prevalencia de tabaco”.

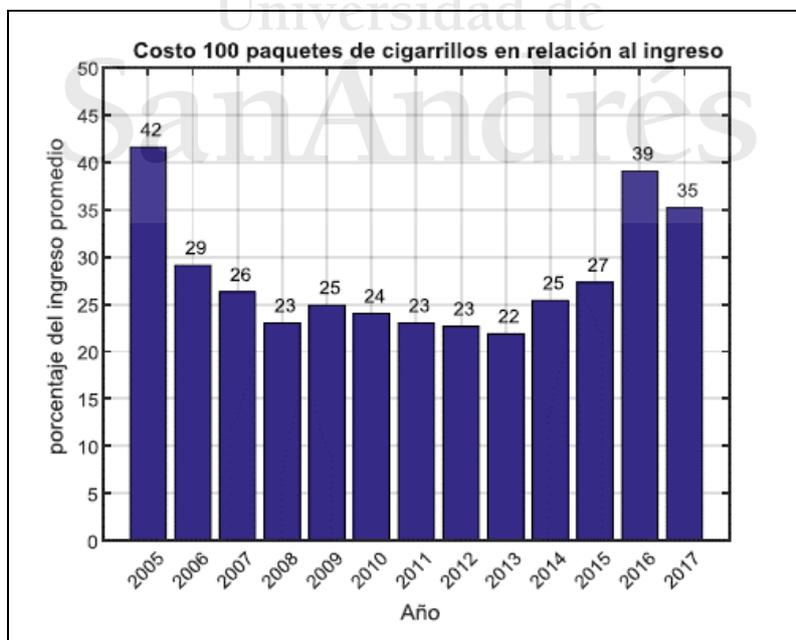


Figura 2.c.2. Costo de los cigarrillos en relación al ingreso promedio³⁹³

393 Fuente: Ministerio de Salud de la Nación. “Análisis de la reforma fiscal de productos de tabaco en la Argentina. Avances y desafíos de la salud pública”. Buenos Aires. 2017.

Este panorama se quiebra en 2014 al presentarse mayores exigencias de recaudación por parte de las autoridades y da un fuerte salto en 2016 a partir de la reforma: “la suba de impuestos internos provocó una suba inmediata del 51% en el precio promedio del atado de cigarrillos, que pasó de \$25.9 a \$39.1 entre abril de 2016 y mayo de 2016”.

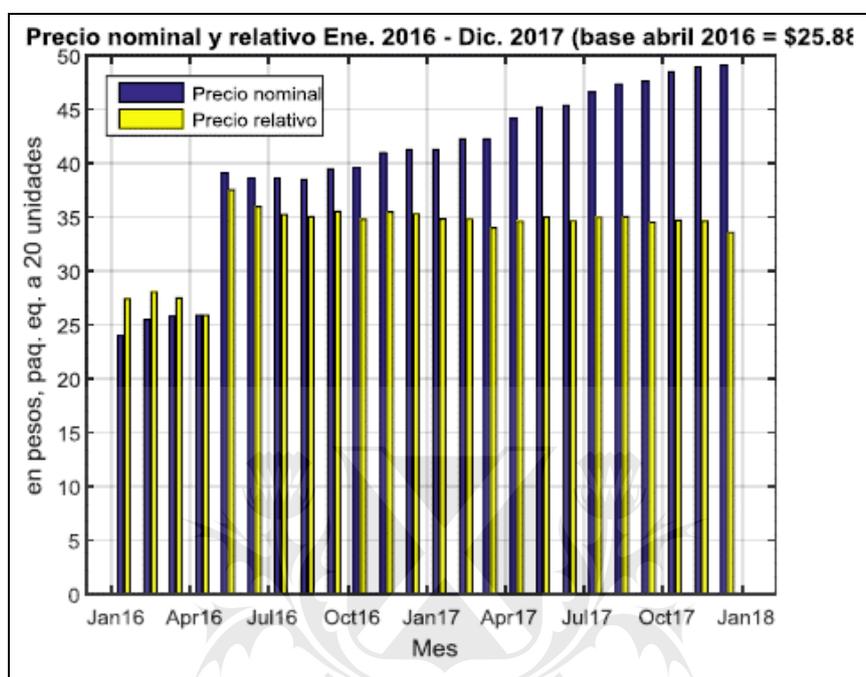


Figura 2.c.3. Precio nominal vs. precio relativo de los cigarrillos en la Argentina (2016-2017)³⁹⁴

Esta situación llevó a un crecimiento de los cigarrillos de precios bajos fabricados por las compañías multinacionales (lanzamientos y reposicionamientos de marcas) para ofrecer productos más asequibles para el fumador. Asimismo, se dio un crecimiento de las marcas presentadas por las PyMEs locales, lo que movía a la competencia de precios en el sector. Por ese motivo, como indica el informe, “con el correr del tiempo el precio del cigarrillo creció menos que el nivel general de precios y el impacto inicial se diluyó. El precio promedio ponderado del atado de 20 cigarrillos se ubicaba en \$ 49,1 en diciembre de 2017, lo que representa un incremento del 19% respecto a diciembre de 2016, por detrás de una inflación de 25% durante el mismo período”.

394 Fuente: Ministerio de Salud de la Nación. “Análisis de la reforma fiscal de productos de tabaco en la Argentina. Avances y desafíos de la salud pública”. Buenos Aires. 2017.

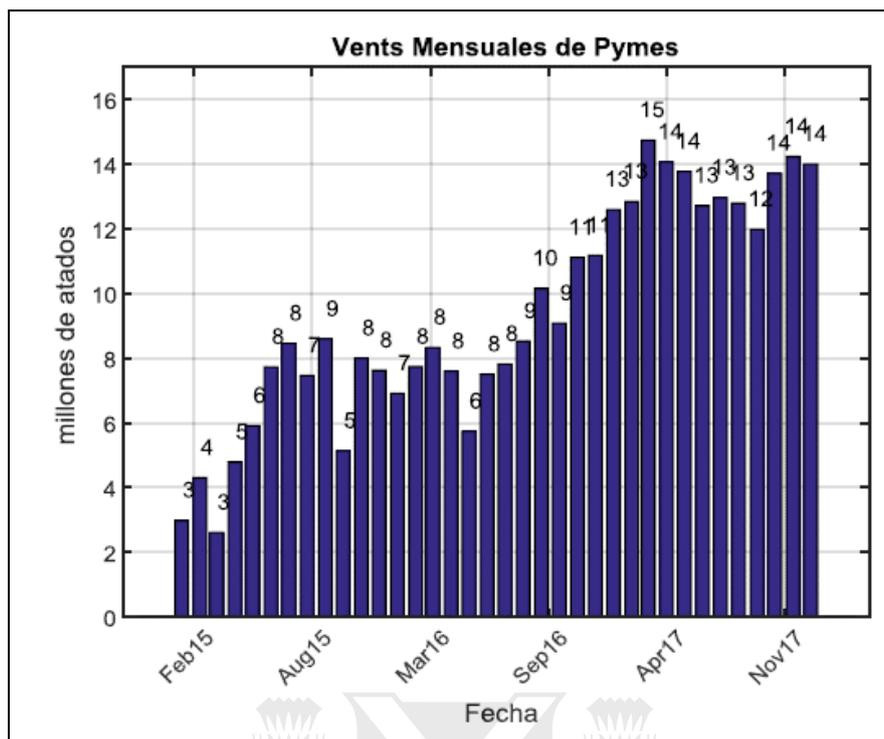


Figura 2.c.4. Ventas de cigarrillos del segmento PyMEs (2016-2017)³⁹⁵

Esto amplió la brecha entre las marcas del segmento superior y las del nicho inferior, pero también abrió paso al mercado a alternativas que no estaban alcanzadas por el peso tributario como el tabaco para armar³⁹⁶, un producto poco tradicional en el país, que incrementó notablemente sus ventas en el período.

Como sostiene el informe y se presentó en el apartado 1b, existe “la presunción que en el segmento de marcas baratas habría un nivel importante de evasión. En un allanamiento a un depósito de la firma Dólar en octubre de 2010 se incautaron más de 7,5 millones de cigarrillos falsificados de marcas conocidas, maquinaria para la producción de cigarrillos e impresoras por un valor de USD 700.000, y aproximadamente 3,5 millones de estampillas fiscales falsificadas. Más recientemente, en septiembre de 2016, se clausuró una planta de producción de la tabacalera Espert por presunta evasión de \$ 1.000 millones en impuestos. Esta información de prensa es confirmada por un informe reciente de comercio ilícito en puestos de venta del Gran Buenos Aires según el cual casi un 15% de las estampillas de impuestos encontrados en la marca más barata de

395 Fuente: Ministerio de Salud de la Nación. “Análisis de la reforma fiscal de productos de tabaco en la Argentina. Avances y desafíos de la salud pública”. Buenos Aires. 2017.

396 Clarín. “Crece el consumo de tabaco para armar y cae la venta de cigarrillos”. 18 de junio de 2016.

los quioscos relevados eran falsificadas, contra el 4% a nivel general. Para algunas marcas fabricadas por pymes, la falsificación llegaría al 40%”.

Desde las compañías multinacionales del sector informaron que se dio en ese período un gran crecimiento de la venta fraudulenta y el contrabando de cigarrillos³⁹⁷, los cuales por supuesto no son detectados por las estadísticas y afectan la recaudación del sector y la sustentabilidad de la industria legal. Según British American Tobacco, el contrabando se ubicaba en el 14,2% desde el 10,9% que tenía antes de la aplicación de la suba de impuestos³⁹⁸. Este aumento del mercado ilegal, sin embargo, no compensa la caída del mercado legal, por lo que se desprende que, sobre la base de estos datos, la cantidad de consumidores de tabaco disminuye.

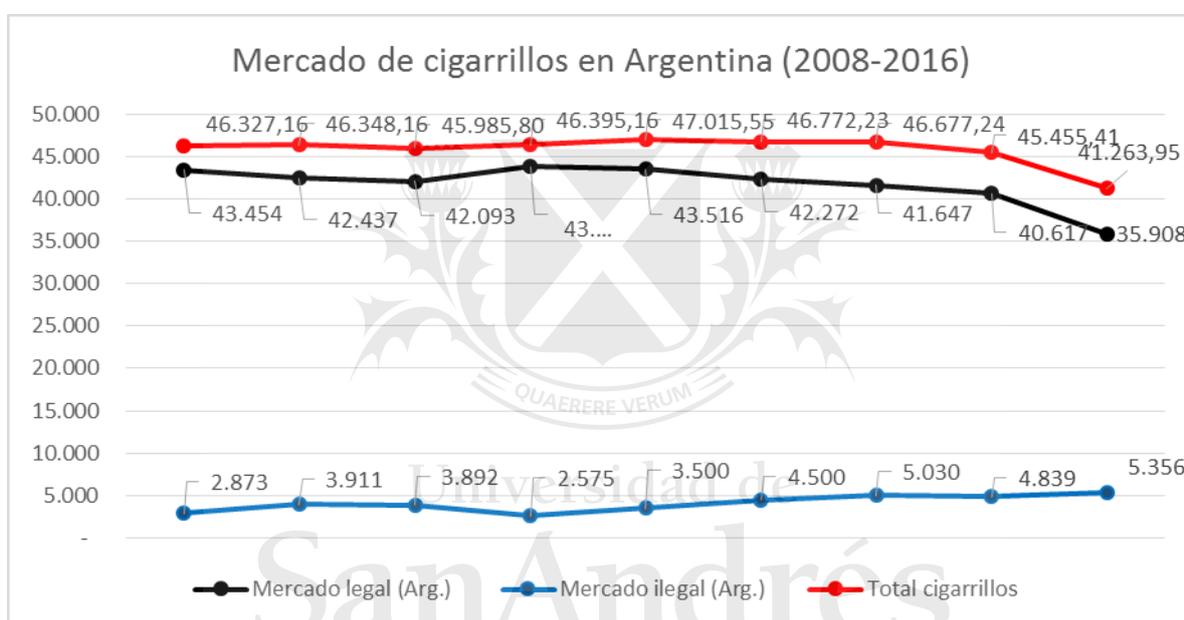


Figura 2.c.5. Mercado de cigarrillos en la Argentina (2008-2016)³⁹⁹

Estos movimientos provocaron, según el reporte, una caída inmediata del 56% en las ventas de cigarrillos, pero que paulatinamente fue recuperándose a lo largo del año hasta alcanzar una baja neta interanual del 10%. Según la Secretaría de Agricultura de la Nación, la venta de cigarrillos de mayo fue casi un 45% menor a la de abril (177 millones de atados se vendieron en abril, 98,5 millones se vendieron en mayo).

397 <https://www.cronista.com/negocios/Alerta-en-Massalin-y-Nobleza-el-consumo-de-cigarrillos-se-derrumbo-45-en-solo-un-mes-20160616-0060.html>

398 <https://www.iprofesional.com/negocios/259910-aumento-comercio-nobleza-piccardo-Se-viene-la-guerra-del-tabaco-ex-Nobleza-dice-que-la-reforma-impositiva-beneficia-a-su-competidora-Massalin>

399 Fuente: British American Tobacco

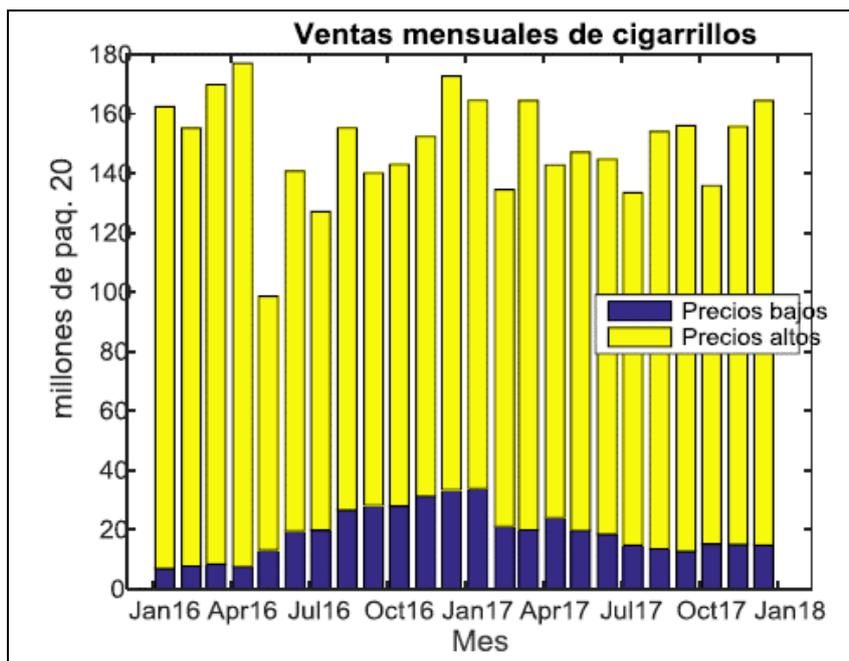


Figura 2.c.6. Ventas de cigarrillos por mes (2016-2017)⁴⁰⁰

Según una encuesta de la Fundación Interamericana del Corazón (FIC), realizada en todo el país y difundida en julio de 2017 el impacto fue aún mayor: la mayoría de los fumadores consultados (81,7%) declaró haber reducido la cantidad de cigarrillos, mientras que el 32% pensaba en dejar de hacerlo debido al aumento del precio de venta, mientras que un 26% intentó abandonar la adicción⁴⁰¹.

Esta caída en ventas no impactó en la recaudación. Por el contrario, se observó un fuerte aumento interanual, a partir de lo informado por el entonces Ministerio de Salud: “Según el cálculo teórico a partir de la aplicación de las alícuotas fijadas por Ley, la recaudación total habría pasado de \$ 30.210 millones en 2015 a \$ 47.375 millones en 2016 y se proyectan \$ 64.822 millones para 2017, lo que significa incrementos del 57% entre 2015-2016 y 37% entre 2016-2017 (...) Si bien la mayor parte del incremento se debe al aumento de la recaudación de impuestos internos (+53%), el cambio de alícuota también tuvo efecto positivo sobre otras fuentes de ingresos tributarios como el Impuesto Adicional de Emergencia (+19%) y el Fondo Especial del Tabaco (+21%). En ambos casos este impacto obedece a la suba de la base imponible (el precio final del atado de cigarrillos en el primer caso, el precio final descontado el IVA y el IAE en el segundo). Disminuyeron en cambio la recaudación por IVA y por IIBB, dado que en ambos casos la base imponible está

400 Fuente: Ministerio de Salud de la Nación. “Análisis de la reforma fiscal de productos de tabaco en la Argentina. Avances y desafíos de la salud pública”. Buenos Aires. 2017.

401 “Por la suba de impuestos, el 40% de los fumadores cambió sus hábitos”. La Nación. 27 de julio de 2017.

constituida esencialmente por componentes no tributarios del precio (es decir, los ingresos netos de la cadena de la industria tabacalera) que se redujeron porque las empresas absorbieron parte del impuesto” (al aumentar su foco en el segmento bajo de precios).

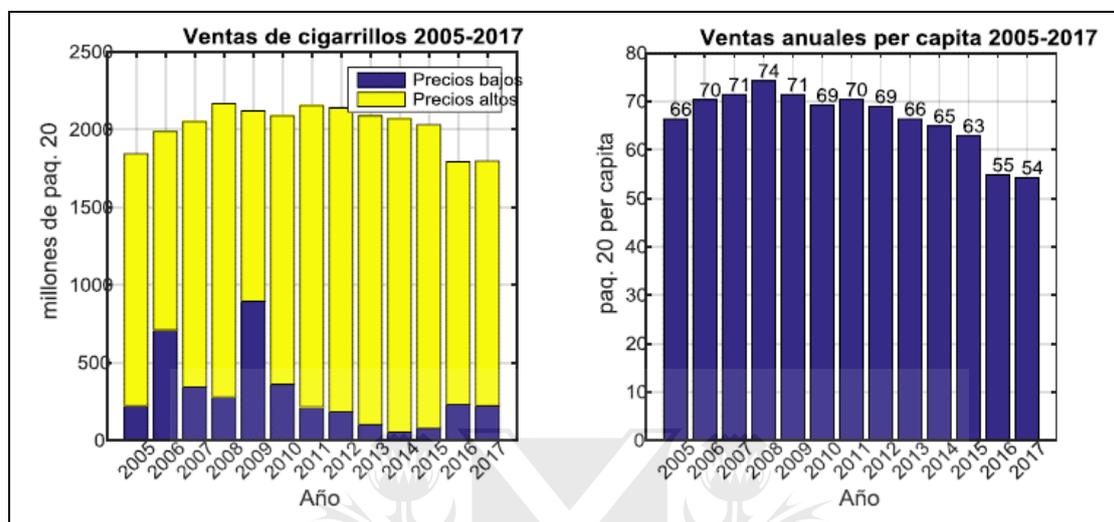


Figura 2.c.7. Evolución de las ventas de cigarrillos en la Argentina⁴⁰²

En sus conclusiones, el informe señala “la necesidad de una estructura tributaria que limite dentro de lo posible la sustitución de productos como respuesta a una suba de impuestos. Ello requiere extender la suba de impuestos a otros productos de tabaco, como así también incorporar un componente específico que reduzca la brecha de precios entre marcas”. Este fue el punto justamente que buscó la nueva reforma tributaria de fines de 2017 al sumar un componente específico a la matriz tributaria del sector e impactar directamente al sector más bajo del mercado que se encontraba en claro crecimiento.

Como se presentó en el apartado 1b, la reforma fiscal de diciembre de 2017, al fijar la alícuota de impuestos internos buscó fortalecer el impacto de los primeros cambios implementados que se había ido diluyendo al año y medio de ser definidos. Veronica Schoj, ahora Directora de Promoción de la Salud y Control de Enfermedades No Trasmisibles del entonces Ministerio de Salud de la Nación, sostenía que el solo aumento de la alícuota de 60 a 75% de los impuestos internos a los cigarrillos aplicado en mayo de 2016 fue importante pero no suficiente para garantizar un efecto sanitario sostenible. En la reforma actual, en cambio, aunque la alícuota de internos se fijó en

70%, se aplicaron varias medidas complementarias y potencialmente más efectivas y sostenibles en el tiempo, lo cual continuaremos evaluando para monitorear su efecto en la salud”⁴⁰³.

En la misma línea, Adolfo Rubinstein, entonces ministro de Salud reforzaba la idea de que “las políticas fiscales son las medidas más efectivas para reducir la frecuencia de tabaquismo, más allá de que existen muchos otros instrumentos como son los espacios libres de humo, las restricciones de la publicidad y las campañas comunicacionales”⁴⁰⁴.

Estos conceptos refuerzan la idea que las medidas tributarias son la herramienta más potente, combinada con las políticas sanitarias, para tener políticas públicas eficaces. Por el momento, no se cuenta con cifras actualizadas del impacto de esta segunda reforma en el mercado. Sin embargo, los números que presenta la Secretaría de Agroindustria (-18%) hacen prever el éxito de la medida impuesta. Restaría, a su vez, la puesta al día de las estadísticas sanitarias, para poder así analizar todas las variables en su conjunto y tener un panorama completo que permita una evaluación exhaustiva de las políticas públicas de control de tabaco.

I. Evaluación de la calidad

Este último tipo de evaluación tiene, según Tamayo Sáez, como objetivo principal “conocer si la política produce los beneficios esperados por los distintos actores que participan en el proceso”. De esta manera, lo que se pretende comprender es “la satisfacción de las expectativas de los usuarios y clientes de la política pública”. Tamayo explica: “Una política puede ser muy eficaz, alcanzando todos sus objetivos –tal y como fueron establecidos por los formuladores– sin acertar a cubrir las expectativas y demandas de los ciudadanos. La diferencia primordial con los otros tipos de evaluación radica en que utiliza los objetivos y valores de los usuarios como criterio para valorar la política, negando un papel protagonista a los objetivos y metas de los responsables de ésta”.

Los cambios culturales producidos por los crecientes hábitos saludables, sumados a la concientización de los riesgos del fumar y a la avanzada regulatoria local e internacional, generan una opinión pública en su gran mayoría favorable a cualquier regulación de control de tabaco.

402 Fuente: Ministerio de Salud de la Nación. “Análisis de la reforma fiscal de productos de tabaco en la Argentina. Avances y desafíos de la salud pública”. Buenos Aires. 2017.

403 http://www.msal.gov.ar/tabaco/index.php/index.php?option=com_content&view=article&id=390:salud-destaco-aspectos-claves-de-la-reforma-fiscal-sobre-productos-de-tabaco-por-su-impacto-en-la-proteccion-de-la-salud-publica&catid=4:destacados-slide390

404 http://www.msal.gov.ar/tabaco/index.php/index.php?option=com_content&view=article&id=390:salud-destaco-aspectos-claves-de-la-reforma-fiscal-sobre-productos-de-tabaco-por-su-impacto-en-la-proteccion-de-la-salud-publica&catid=4:destacados-slide390

Sobran las muestras de diferentes encuestas y estudios de percepciones sociales al respecto. La votación casi unánime en el Congreso (una vez definida una redacción que zanjara las discusiones interesadas y particulares) da cuenta también de eso.

Oscar Oszlak, en “Estado y Sociedad: ¿nuevas reglas de juego?” brinda un espacio para comprender mejor el fenómeno: “El rol del estado en cada momento histórico podría concebirse como una expresión político-ideológica de esa agenda vigente. Sería, en cierto modo, una decantación de las políticas o tomas de posición predominantes y de su consecuencia: la conformación de un aparato institucional orientado a resolver las cuestiones en el sentido elegido, poniendo en juego para ello los diversos recursos de poder que en cada momento está en condiciones de movilizar”⁴⁰⁵.

Por su parte, la opinión pública, en sí, debería dividirse entre aquella gente que consume cigarrillos y aquella que no. El primer grupo, en general, se muestra reticente a las regulaciones de control de tabaco, pero cada vez se siente más cercano a asumir que debe respetarse a los no fumadores, quienes en mayor medida ven a las normativas como sumamente válidas.

Como ejemplo, el diario *Clarín* publicó el 11 de noviembre de 2006, a poco de entrar en vigencia la ley de la Ciudad N° 1799 de control de tabaco, una encuesta realizada por Carlos Fara & Asociados en la que se desprendía que el 81% de las 442 personas consultadas en Capital Federal y Gran Buenos Aires estaba de acuerdo con que se prohibiera fumar en los lugares cerrados, el 56% aprobaba la prohibición de la publicidad en espacios públicos, mientras que tres cuartos del total creía que era positivo contar con áreas exclusivas para fumadores.

Un estudio realizado por el mismo consultor en 2015, cuatro años después de la aprobación de la ley nacional, el 91,8% de los argentinos estaba de acuerdo con que se prohibiera fumar en lugares cerrados (en 2005 lo estaba el 81,3%) y el 82,4% apoyaba la prohibición de fumar en eventos deportivos (55,6% en 2005).

Diferentes encuestas a lo largo de los años arrojaron resultados similares. Según una encuesta de ALIAR, realizada entre 2008 y 2009 en 25 ciudades de la Argentina, el 96% de las personas estaba de acuerdo con la implementación de ambientes libres de humo. El 62,5% de las personas que viven en ciudades con leyes ya implementadas consideraban que la ley se cumplía muy satisfactoriamente. Una investigación realizada en la Provincia del Neuquén reveló que antes de la

ley de ambientes libres de humo el 97,5% de los empleados de bares y restaurantes estaba expuesto al humo de tabaco en sus trabajos. Luego de la implementación de la ley, sólo el 5% refirió estar expuesto.

Un estudio que realizó la Universidad Nacional del Litoral, en 2009, tres años después de la entrada en vigencia de la Ley Provincial de Santa Fe, demostró el crecimiento de la facturación en una muestra de 482 bares de la capital provincial y la ciudad de Rosario⁴⁰⁶. Además, el 97% de los dueños de esos comercios consideraron que la ley tiene alto cumplimiento y el 90% expresó su apoyo a la medida.

La opinión sobre los ambientes libres de humo fue evolucionando año tras año. Una encuesta de opinión sobre el Tabaquismo en la Ciudad de Buenos Aires que fue patrocinada por el Centro de Investigación de Enfermedades No Transmisibles (CIENTA) realizada en marzo de 2017, arrojó que el 81,9% de los encuestados aprobaba la medida. La misma pregunta en años anteriores tuvo resultados que comprueban esta tendencia. En 2010 el 69,9% estaba de acuerdo; en 2012, el 75,5%; en 2013, el 76,4% y en 2014 ya ascendía a 78,2%.

Del mismo modo, la aprobación a la extensión de esas prohibiciones es una señal que permite prever que el ciclo regulatorio no está cumplido sino que puede esperarse una evolución en la materia. Por ejemplo, el 53,8% de los consultados en la encuesta de CIENTA afirmó estar de acuerdo con la posibilidad de extender la prohibición de fumar a ambientes abiertos como parques y plazas y el 76,8% se manifestó en la misma dirección con respecto a que esa restricción estuviera focalizada en los alrededores de las áreas de juegos infantiles.

Este respaldo de la opinión pública en la materia se suma además a los diferentes reconocimientos que el gobierno nacional obtuvo por sus políticas de control de tabaco, lo que refuerza la dirección del camino emprendido. Entre otros galardones, los entonces ministerios de Hacienda y Salud fueron distinguidos en 2017 con el Premio *Bloomberg Philanthropies* para el Control Mundial del Tabaco distinguió al país por el trabajo conjunto de que llevó al aumento de los impuestos internos de los cigarrillos. Este reconocimiento está dirigido a los gobiernos u organizaciones no

405 Oszlak, Oscar. Estado y Sociedad: ¿nuevas reglas de juego?. Pág. 6.

406 Alocución del Diputado Nacional Jorge Obeid en la sesión plenaria del 1º de junio de 2011.

gubernamentales que hayan demostrado un progreso o logro en la creación de políticas que faciliten la ejecución de las disposiciones del FCTC⁴⁰⁷.

La citada Verónica Schoj expresó en esa oportunidad que “este premio es un reconocimiento a un paso importante y redobla el compromiso de seguir fortaleciendo las medidas fiscales a los productos de tabaco y bajar progresivamente su consumo, dado que Argentina continúa teniendo una de las tasas de tabaquismo más altas de la región”.

Este respaldo al recrudescimiento de las políticas públicas de control puede acarrear un riesgo. Si bien son claros los efectos del tabaco en la salud, muchas veces se presentan evidencias para sustentar las decisiones que no guardan comprobación empírica y se basan en meras especulaciones que dejan de lado importantes cuestiones resultantes de las decisiones como el crecimiento del contrabando, la pauperización de la calidad de los productos que consumen los fumadores, la pérdida de trabajo y la severa caída de los ingresos fiscales con la consecuente disminución de recursos para la financiación de políticas de control. Estas son cuestiones que el regulador debe tener en cuenta al momento de legislar para no verse influenciado por una opinión pública que en ocasiones carece de información fundamentada, como puede ser, por ejemplo, la experiencia de situaciones similares en otras geografías o las desviaciones en el mercado local que pueden causar las normativas excesivas.

Por eso resulta indispensable contar con información actualizada sobre el impacto de las políticas públicas implementadas. Estos indicadores sirven para gestionar y orientar la acción. El objetivo es conocer cuáles fueron los resultados, los impactos y las consecuencias de la política. En este punto hay que tener en cuenta el modo en que se realizó el diagnóstico y qué evidencias se buscaron para encarar la acción. Al no tener en cuenta varias aristas de la problemática puede ocurrir que el diagnóstico esté mal hecho o que el problema esté mal formulado. Así la evaluación se convierte en un instrumento de aprendizaje.

En fin, en el caso de la Argentina, las políticas públicas (sanitarias y tributarias) combinadas con el cambio cultural evidenciado parecerían comenzar a impactar en el consumo de un producto nocivo para la salud. Esos indicios ya son un resultado absolutamente positivo, y en línea con el objetivo buscado de legislar para fortalecer el bien común de la sociedad.

407 http://www.msal.gob.ar/tabaco/index.php/index.php?option=com_content&view=article&id=391:argentina-obtuvo-reconocimiento-por-su-politica-fiscal-en-productos-de-tabaco&catid=4:destacados-slide391

Conclusión

A lo largo de los diferentes capítulos buscamos trazar un análisis exhaustivo de la cuestión del tabaco en la Argentina y la manera en que esta se convertía en una problemática social que necesitaba ser regulada a través de políticas públicas.

En este proceso, foco central del presente trabajo, analizamos fundamentalmente la interacción entre los actores con intereses en la cuestión y cómo estos afectaron el proceso de acuerdos políticos y la toma de decisiones para alcanzar una regulación de control que modificara el ineficiente *status quo*. Asimismo, observamos cómo la falta de cooperación afecta también a las diferentes etapas de la formulación de las políticas públicas y el modo en que la ausencia de diálogo e información certera y actualizada sobre el fenómeno puede perturbar tanto su implementación como su evaluación.

En definitiva, lo que se buscó explicitar es que, si bien, a partir de la evaluación de las preferencias del conjunto y las tensiones generadas por el entorno, los diferentes actores coincidían en la necesidad del quiebre de la estabilidad en la materia, esta diversidad de intereses generó obstáculos en las negociaciones políticas necesarias para alcanzar la reforma propuesta. Así, la falta de cooperación para la generación de soluciones en beneficio común dificultó la definición de las autoridades gubernamentales para implementar las políticas necesarias que modificaran el *status quo*, lo que consolidó una estabilidad contraria a las demandas de la población y las tendencias internacionales, y, a su vez, la cristalización de un reclamo que afectaba la reputación gubernamental.

Marcelo Leiras explica este tipo de fenómenos políticos del siguiente modo: “Cuanto mayor es la cantidad de actores de veto, mayor es la cantidad de espacios del sistema político en los que las organizaciones pueden intervenir para hacer oír sus demandas. Esperaríamos de este modo que más actores de veto ofrecieran oportunidades políticas más favorables. Sin embargo, la multiplicidad de actores de veto puede implicar también la imposibilidad de adoptar cualquier decisión, o la posibilidad de aplicar cambios de magnitud muy limitada, con lo cual la incidencia podría ser más probable pero menos eficaz. Los sistemas de decisión con varios actores de veto, más engorrosos, ofrecen oportunidades políticas favorables para las organizaciones que no se

proponen promover sino evitar cambios en la política pública. De acuerdo con la misma lógica, los cambios que puedan impulsarse a pesar de la existencia de múltiples actores de veto tienen mayor probabilidad de sostenerse en el tiempo, por lo que la acción política eficaz en arenas complejas permitiría alcanzar resultados duraderos⁴⁰⁸.

Las razones para comprender los motivos por los que el equilibrio presente afectaba a la generación de una cooperación posible habría que buscarlas entonces en las restricciones de la acción colectiva que se ven influenciadas por las creencias (prejuicios con respecto a las preferencias verdaderas de los actores), por las asimetrías de recursos (diferencias entre las capacidades de influencia para definir la agenda política) o por falta de información completa y perfecta (desestimar el diálogo como vía de acuerdos).

Juan Luis Iramain, en el texto “El debate de fondo es sobre un modelo de convivencia”⁴⁰⁹ lo sintetiza del siguiente modo: “Con las posiciones radicalizadas, el adversario, además de estar equivocado, se presenta siempre como estúpido o mal intencionado. Por eso no hay acuerdo posible. Pactar con el enemigo, además, pone en crisis la propia identidad. La grieta es insalvable y lo que hay de cada lado son trincheras”.

El juego parecería encontrarse así en una encerrona asimilable a los clásicos modelos de interpretación conocidos como el dilema del prisionero, juego de la gallina o batalla de los sexos, en los cual la falta de transparencia de las posiciones atenta contra la búsqueda de puntos en común que permitan encontrar una solución al juego. De esta manera, todos pierden, o no maximizan los pagos del modo en que podrían hacerlo.

Si se hubieran puesto sobre la mesa las preferencias de todos los sectores despejando los prejuicios, se podría haber hallado antes ese punto de encuentro para alentar la exploración de alternativas que dejaran como único perdedor a quien está fuera del juego (los consumidores o los potenciales consumidores) para acercarle alternativas para el beneficio de todos (complicar el acceso a un producto riesgoso para la salud), incluso para ellos mismos como afectados por el hábito de consumo.

408 Leiras, Marcelo. Observaciones para el análisis y la práctica de la incidencia. En Acuña, Carlos; Vacchieri, Adriana (comps.). La incidencia política de la sociedad civil. Siglo XXI. Buenos Aires. 2007.

409 Iramain, Juan Luis. El debate de fondo es sobre un modelo de convivencia. La Nación. Buenos Aires. 26 de octubre de 2018.

El Estado, en el proceso de elaboración de políticas públicas, debe arbitrar entre diversos intereses para alcanzar el abordaje adecuado de la cuestión problematizada y así formular la definición que considere más cercana a los objetivos propuestos. Toma partido y decide frente al abanico de opciones de abordaje que se presentan. Los actores con interés en el tema intentarán guiar al decisor a la opción más cercana a su visión de solución. Plantean sus puntos de vista y colocan sus fichas en el juego siguiendo una estrategia definida, en la cual deben tenerse en cuenta y predecir las movidas de los otros participantes.

En la definición de políticas públicas se presenta una diversidad de intereses que influyen en el tablero de posiciones que son presentadas a los agentes para favorecer el dictado de normas más cercanas a sus puntos de vista.

El regulador es quien se sienta frente a ese tablero con una visión objetiva y observadora. La definición de políticas públicas significaría cumplir un rol ordenador para la cuestión en la búsqueda de consensos. Poniendo sobre la mesa distintas alternativas (desde normas extremas hasta regulaciones más laxas) las diferentes facciones deben participar, teniendo en cuenta los diversos intereses.

El Estado, en su rol de decisor y árbitro de intereses, debe escuchar las diferentes posiciones para alcanzar las soluciones más eficientes que eviten consecuencias divergentes a los objetivos propuestos. Debe enfocarse en información fundada, comprender las necesidades expresadas (atendiendo a las lógicas del accionar de los actores intervinientes en el proceso) y no en prejuicios o preconcepciones. En esa decisión seguramente contemplará algunas posiciones y descartará otras: en el ejercicio democrático, no podrá responder a todas las expectativas, pero sí debería buscar contemplarlas en el proceso.

Asimismo, despojarse de las ataduras de los preconcepciones permite estudiar con claridad la información relevante para la definición de estas políticas, muchas veces dejada de lado por entenderse como intencionada o teñida de objetivos ocultos. La transparencia en el contacto permitirá un diálogo abierto que ofrezca al regulador la información necesaria que habilite a alcanzar los objetivos propuestos sin afectar derechos consagrados ni provoque consecuencias alejadas al bien común buscado.

Surge aquí entonces la necesidad de plantear abiertamente la función de la gestión de intereses particulares (también nombrado como cabildeo o lobbying) como interacción entre las esferas pública y privada en la definición de políticas públicas.

En principio, vale aclarar qué se comprende por diálogo entre los sectores público y privado. Trataremos de evitar visiones peyorativas sobre la actividad: aquellas que implican una búsqueda de influencia, en ocasiones a través de maniobras poco transparentes y cercanas a la ilegalidad, sobre autoridades políticas para conseguir decisiones favorables a sus intereses sin tener en cuenta el bien común, los planes de gobierno o el beneficio y desarrollo de la sociedad.

Con esta salvedad, interpretamos al contacto entre ambas esferas como un punto de articulación en el cual se presentan los intereses de las partes para alcanzar una solución superadora al *status quo*. Así, las compañías privadas buscarán conocer, en primer lugar, qué representantes de la administración pública y el gobierno son los más relevantes para tratar sus temáticas de interés, acercarse a ellos y lograr una gestión que permita un diálogo abierto a través del cual se presenten sus posiciones, convencer sobre sus propuestas y lograr una salida que permita un beneficio balanceado, eficiente y sustentable del sector, el Estado y la sociedad.

Ahora bien, en el caso de los actores privados, casi siempre y salvando las omnipresentes excepciones, queda claro a quién responden los intereses que defiende la persona que entra en contacto con los funcionarios públicos. El objetivo que buscará en todo momento es lograr la sustentabilidad de su compañía o sector económico a través de la consecución para los accionistas de rentabilidad de su inversión en el mediano y largo plazo.

En el Estado, debería ser igual: lograr un “beneficio” para sus “dueños”, los ciudadanos y permitir el desarrollo de la sociedad. Los contribuyentes se convertirían así en accionistas que deciden, con su voto, la continuidad o no de los administradores de estos bienes. De esta manera, la rentabilidad del ejercicio no sería económica sino política, lo cual modifica la ecuación. No se buscará sólo el rédito de las acciones sino que estas apunten a un bien superior.

Como vimos en nuestro caso de estudio, estas gestiones de intereses también pueden ser realizadas por instituciones que no buscan la sustentabilidad económica sino la consecución de un fin social. En este caso el cabildeo o *lobbying* suele nombrarse eufemísticamente como

“incidencia”. Carlos Acuña sostiene que “son claras las ventajas de la incidencia de las organizaciones de la sociedad civil para el mejoramiento de las políticas públicas. Estas organizaciones opinan, demandan, denuncian o asesoran con información propia sobre los más diversos temas, a los poderes gubernamentales. (...) Constituyen, de esta forma, un valioso capital socio-político que es necesario cuidar y reproducir”⁴¹⁰.

Lo mismo podría caberle a las compañías y organizaciones empresariales, a pesar de sus diferentes naturalezas y finalidades. Por eso, resulta cuanto menos controversial el artículo 5.3 del FCTC que busca sacar a la industria de la discusión regulatoria de la cuestión del tabaco. Es comprensible el reparo propuesto por la OMS, pero sin duda este sector cuenta con una relevancia e información clave para lograr que las políticas públicas comprendan en su elaboración todas las particularidades y potenciales efectos. Como continúa Acuña, “la participación política y el interés por los asuntos públicos no condensan todas las virtudes humanas ni reflejan siempre las superiores”⁴¹¹. Por eso es indispensable contar con una clara clasificación de los actores involucrados y un profundo conocimiento de sus reales intereses, para así poder saber quién es cada uno en la discusión y evitar prejuicios o falsos estereotipos.

Como continúa explicando el autor, “han avanzado miradas sesgadas por un autocomplaciente ‘populismo societalista’: la sociedad civil termina siendo idealizada como bella, democrática, honesta, justa y sus organizaciones como capaces y eficientes, innovadoras, entregadas a ideales trascendentes; en definitiva, como corporizaciones del bien común, valores usualmente contrapuestos a la ineficiencia y corrupción burocrática que se sospecha del Estado y las organizaciones ‘políticas’”⁴¹². Una mirada contrapuesta puede encontrarse en el empresariado, y en particular, en la industria tabacalera, que, como se observó durante el trabajo, suele ser presentada en el debate como un conjunto de organizaciones que persiguen fines alejados al bien común.

Como expone el reporte “Elaboración Participada de Normas. Un espacio abierto para el debate de las decisiones públicas” publicado en 2004 por la Oficina Anticorrupción, “la gestión de

410 Acuña, Carlos; Vacchieri, Adriana (comps.). La incidencia política de la sociedad civil. Siglo XXI. Buenos Aires. 2007.

411 Acuña, Carlos; Vacchieri, Adriana (comps.). Op.cit.

412 Acuña, Carlos; Vacchieri, Adriana (comps.). Op.cit.

intereses no es una actividad mala, ilícita, inmoral o injusta por naturaleza, siempre que tampoco lo sean el fin perseguido y los medios utilizados”⁴¹³.

En los últimos años en el ámbito empresarial se ha avanzado en distintos análisis que permiten comprender su rol en la sociedad y la responsabilidad que tienen en el desarrollo sustentable de los ciudadanos de las comunidades en las que están insertos. Partes de estos estudios implican la búsqueda de los factores que afectan un normal vínculo con los entes estatales, sus autoridades y los funcionarios relacionados con temáticas comunes derivadas de los sectores económicos a los que pertenecen. Se busca así entender cómo desarrollar relaciones que favorezcan una gestión de intereses particulares que admitan una evolución de los beneficios de la actividad privada pero que a su vez permitan un crecimiento sostenido de la sociedad.

Siguiendo esta línea, en la relación con los funcionarios públicos, el privado buscará acercar la posición de la institución que representa con el objetivo de alcanzar los objetivos que responden a sus intereses. Esta gestión puede representar la presentación de argumentaciones, datos y estimaciones que permitan mantener, modificar o evitar una decisión o regulación en el sentido que sea beneficioso para sus intenciones. El resultado de este diálogo no debería bajo ningún aspecto representar un perjuicio para los intereses públicos ni afectar el bien común.

De esta manera, si bien al comenzar nuestra exposición quisimos diferenciar entre lo que comprendemos como diálogo entre el sector público y privado y las visiones peyorativas de esta actividad, no podemos basarnos sobre la necesidad de entender que no existen prácticas irregulares en este sentido. Estas muchas veces comprenden actividades que no sólo involucran a instituciones privadas en cuestiones ilícitas sino que tienen necesaria participación funcionarios públicos que permiten (y hasta son parte fundamental para que se produzcan) situaciones que afectan directamente los intereses del Estado y al bien común de la sociedad.

Sin duda una de las causas de la falta de comprensión entre diferentes actores sociales es la falta de transparencia en las gestiones de ambas esferas. Gran parte de la responsabilidad surge de la falta de una institucionalidad fuerte con severo cumplimiento de la legitimidad que hace posible la búsqueda de espacios que fácilmente permiten encontrar resquicios para resolver los conflictos.

413 Oficina Anticorrupción. Elaboración Participada de Normas. Un espacio abierto para el debate de las decisiones públicas. Artes Gráficas Papiros. Buenos Aires. 2004

Un sistema legal consistente seguramente permitiría evitar esas derivaciones y asegurar el orden social.

En un reporte publicado en 2010 por la organización CIPPEC se presentaba la siguiente definición: “Si bien es una actividad legítima que permite enriquecer el debate público, sin una adecuada regulación, la actividad de cabildeo aumenta las oportunidades de que se cometan actos de corrupción y co-optación de organismos y funcionarios con poder de decisión por parte de grupos económicos poderosos que buscan incidir en la sanción de nuevas leyes o emisión de normativas. (...) La práctica de gestionar intereses –o el comúnmente llamado ‘lobby’- es una actividad de desarrollo habitual entre los diferentes actores sociales y económicos. Son ellos quienes expresan sus demandas e ideas a los tomadores de decisiones, enriqueciendo, de este modo, el debate público y contribuyendo a la construcción de democracias más transparentes y deliberativas. Sin embargo, en contextos de baja institucionalidad y baja credibilidad en la manera en que se toman decisiones, esta actividad legítima es percibida como un acto oscuro y relacionado, casi automáticamente, con actividades emparentadas con la corrupción. A esta percepción fuertemente instalada se suma, en general, la ausencia de una reglamentación para la gestión de intereses”⁴¹⁴.

Actualmente se discuten en el Congreso Nacional diferentes proyectos⁴¹⁵ para la regulación de la gestión de intereses en la Argentina como existe en otros países. Si bien peticionar ante las autoridades es un derecho constitucional (Art. 14⁴¹⁶ y 22⁴¹⁷), el ejercicio de la gestión de intereses no cuenta con una adecuada regulación. Sólo se encuentra vigente el Decreto 1172/2003⁴¹⁸ de Presidencia de la Nación, que solamente establece la obligación de publicar las audiencias que se desarrollen en el ámbito del Poder Ejecutivo Nacional, pero que en la práctica, no se cumple.

Los proyectos legislativos en estudio coinciden en el espíritu, pero difieren en algunas formas. Básicamente lo que se busca regular es la generación de un registro público de audiencias para generar igualdad de trato y transparencia entre los actores interesados y de las personas que efectúan, la creación de una licencia obligatoria y habilitante en el cual deben inscribirse todas las personas que desarrollen gestión de intereses, el dictado de un Código de Ética en el desempeño

414 CIPPEC. Regulación del lobby en el Congreso de la Nación. Promoviendo su replicabilidad. Buenos Aires. 2010.

415 Adrián Pérez / Rogelio Frigerio / Marcos Peña (HCD - 19 de abril de 2017); Miguel Ángel Pichetto – PJ (HSN 2017); Negre de Alonso - PJ (HSN 2017); Odarda – FP (HSN 2018)

416 Art. 14, C.N.: “Todos los habitantes de la Nación gozan de los siguientes derechos conforme a las leyes que reglamenten su ejercicio; a saber: (...) de peticionar a las autoridades (...)”

417 Art. 22, C.N.: “El pueblo no delibera ni gobierna, sino por medio de sus representantes y autoridades creadas por esta Constitución”

418 <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/90000-94999/90763/norma.htm>

de la actividad, la definición de obligaciones para cada actor involucrados (por ejemplo que el “lobista” presente un informe de gestión a la autoridad de aplicación) y la fijación de incompatibilidades (por ejemplo el ser “lobista” y funcionario público a la vez) y la determinación de sanciones en el caso de incumplimientos (desde multas hasta suspensiones).

El avance en la discusión de estos proyectos legislativos brindaría finalmente un marco de acción adecuado, sólido y sustentable que otorgue previsibilidad a la actividad, claridad a las interacciones entre actores involucrados y funcionarios públicos y transparencia a las gestiones. Así permitiría consolidar a estas acciones como una herramienta democrática para la definición de políticas públicas eficientes que contemplen en su elaboración a todos los actores involucrados en la materia.

La transparencia es la clave para garantizar el legítimo derecho a peticionar ante autoridades, contemplar a todos los intereses de actores afectados o involucrados y brindar información relevante para la definición de políticas públicas. La participación de actores con interés legítimo en las cuestiones públicas es un elemento fundamental en la presentación de un tema en la agenda, la formulación de alternativas de regulación, la definición e implementación de una política pública y la evaluación del éxito de una normativa cumplible y eficiente. Los legisladores reconocen en su gran mayoría que la información que reciben por parte de las empresas y organizaciones sociales permite confeccionar normativas más eficientes.

Por eso, es importante fortalecer la interfaz entre el mundo corporativo o de las organizaciones sociales con las autoridades públicas y políticas, y así comprender que pueden generarse relaciones virtuosas a través de diálogos éticos y transparentes. Es importante que la ciudadanía conozca cuándo hay una empresa o una organización que está gestionando un interés. Eso requiere que las gestiones de intereses que se realicen sean conocidas por el ciudadano, definidas por un marco legal.

Al estar dispuestos a dialogar de manera franca y abierta se está reconociendo en el otro a un ser autónomo y admitiendo su libertad e igualdad. Así los dos interlocutores están en condiciones de expresar y entender una idea. Se presupone que no hay una jerarquía y que los interlocutores tienen poder de veto al tener la posibilidad de acercar sus puntos de vista.

Como sostuvo el entonces representante de la Cámara de la Industria del Tabaco en la reunión conjunta de las comisiones del Senado para discutir acerca de la ratificación del FCTC: “Este tipo de foros son los que tenemos que tener, abiertos, de transparencia y de debate, para concretar cosas. (...) Lamentablemente, esa filosofía, en los hechos, es interpretada por ciertos actores desde una perspectiva donde hay que poner a unos enfrentados a otros. Esto es lo que no queremos. La verdad es que a ninguno le sirve. Estamos postergando este debate desde hace tiempo, por no generar un espacio de trabajo. Acá no hay ‘anti’ nada sino que hay que regular, hacer una política pública y trabajar en conjunto”⁴¹⁹.

Por eso, insistimos en que el mejor camino para definir el rol del Estado en esta cuestión (y en otras cuestiones controversiales necesitadas de profundas discusiones) es abrir un diálogo social para poder brindar una legítima voz a todos los involucrados y así plantear los puntos de vista de un modo democrático y abierto que permita una regulación que favorezca la generación de medidas que impulsen el bien común de toda la sociedad.

El análisis de este trabajo pretende ser parte de la solución para la discusión de futuras regulaciones en la materia y para colaborar con la liberación de los nudos en debates aún presentes sin perspectivas de pronta salida.

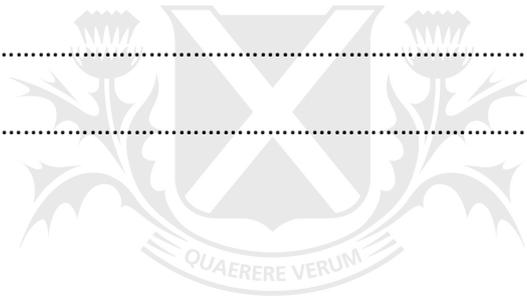
Este esquema, finalmente, procura además convertirse en un simple disparador para sentar las bases de críticas de mayor complejidad o análisis técnicos más profundos y diversificados, los cuales pueden trasladarse también a tantas otras cuestiones sociales o económicas problematizadas en la definición de políticas públicas, en la que huelga la discusión mientras la exacerbación de prejuicios conduce a soluciones subóptimas en el corto, mediano y largo plazos.

En estas discusiones, no fomentar el debate democrático y transparente de todos los actores involucrados puede significar exponerse a regulaciones que no respondan a los intereses buscados o que causen efectos indeseados. En conclusión, descartar el debate democrático de ideas en la definición de políticas públicas significaría un riesgo tan grande como jugar con fuego.

419 Facundo Etchebehere, Presidente de la Cámara de la Industria del Tabaco. Reunión de las Comisiones de Relaciones Exteriores y Culto y de Salud y Deporte. Cámara de Senadores de la Nación. 22 de abril de 2010. Versión taquigráfica.

Índice

Sumario	Pág. 4
Introducción	Pág. 6
1. Presentación del caso	
a. El tabaco como cuestión social	Pág. 11
b. El tabaco como cuestión económica	Pág. 22
c. El tabaco como cuestión pública	Pág. 48
2. Análisis del caso	
a. El tabaco como cuestión política	Pág. 104
b. El tabaco como cuestión estratégica	Pág. 141
c. El tabaco como cuestión estructural	Pág. 177
Conclusión	Pág. 226
Bibliografía	Pág. 236



Universidad de
San Andrés

Bibliografía

Abal Medina, Juan Manuel; Cao, Horacio (comps.). Manual de la Nueva Administración Pública Argentina. Ariel. Buenos Aires. 2012.

Acuña, Carlos H. “El Análisis de la Burguesía como Actor Político”, en La Burguesía Industrial como Actor Político. Tesis Doctoral. University of Chicago. 1995.

Acuña, Carlos H. La nueva matriz política argentina. Nueva Visión. Buenos Aires. 1995.

Acuña, Carlos. “Sobre los juegos, las gallinas y la lógica política de los Pactos Constitucionales” en La Nueva Matriz Política Argentina. Nueva Visión. Buenos Aires.

Acuña, Carlos; Repetto, Fabián. Marco de análisis de las políticas sociales. BID-CEDI. Buenos Aires. 2001.

Acuña, Carlos; Vacchieri, Adriana (comps.). La incidencia política de la sociedad civil. Siglo XXI. Buenos Aires. 2007.

Agüero, Juan Omar. Las Políticas Públicas y la Cuestión Tabacalera en Argentina. Visión de futuro. Vol.18 N°1. Junio de 2014

Aguinaga, Stella; Shatenstein, Stan. La rentabilidad a costa de la gente: actividades de la industria tabacalera para comercializar cigarrillos en América Latina y el Caribe y minar la salud pública. Organización Panamericana de la Salud. Washington. 2002.

Allen, Elizabeth. The Illicit Trade in Tobacco Products and How to Tackle It. International Tax and Investment Center.

American Heart Association. Deadly alliance: How Big Tobacco and convenience stores partner to market tobacco products and fight life-saving policies. 2012.

Angueira Marta, Blanco Adriana, Pitarque Raúl. Estrategias comunicacionales de la industria tabacalera en el Río de la Plata: jóvenes en riesgo. 2006.

Araujo, María Fernanda Araujo; Salem, Tatiana. "Apuntes para la regulación de la gestión de intereses a nivel subnacional. El caso de Morón". Programa de Justicia y Transparencia - Área de Fortalecimiento de las Instituciones. CIPPEC. 2010.

Asma, Samira; Mackay, Judith; Song, Sophia; Zhao, Luhua; Morton Jeremy; Palipudi Krishna et al. The Global Adult Tobacco Survey (GATS) Atlas. 2015. CDC Foundation. Atlanta. 2015.

Aznar, Luis; De Luca, Miguel. Política: Cuestiones y problemas. Emecé. Buenos Aires. 2007.

Baragli, Néstor. Elaboración participada de normas. Un espacio abierto para el debate de las decisiones públicas. Oficina Anticorrupción. Ministerio de Justicia y Derechos Humanos 2ª ed. – Buenos Aires. 2007.

Bardach, Eugene. Los ocho pasos para el análisis de Políticas Públicas. CIDE. México. 1998.

Bardach, Eugene. Problemas de la definición de problemas en el análisis de políticas. 1981.

Bianco, Eduardo. Las estrategias para el control del tabaco y su racionalidad. Revista Uruguaya de Cardiología. vol.20 no.3 Montevideo nov. 2005

Bianco, William T.; Ordeshook; Tsebelis, George. "Crime and Punishment: Are One-Shot, Two-Person Games Enough?", en The American Economic Review. Vol. 84, Nº 2. 1990.

Black, Duncan. "On the Rationale of Group Decision-making", en The Journal of Political Economy. Vol. 56, Nº 1. 1948.

Braun, Miguel; Chudnovsky, Mariana; Ducoté, Nicolás; Weyrauch, Vanesa. "Lejos de 'Thinktandlandia?': los institutos de investigación de políticas en los países en desarrollo".

British American Tobacco Argentina. El comercio ilegal de cigarrillos en la Argentina. 2017.

British American Tobacco Australia. All about plain packaging. Sydney. 2011.

Buchanan, James; Tullock, Gordon. El calculo del consenso. Fundamentos Lógicos de la Democracia Constitucional, Planeta Agostini, Barcelona. 1962

Calvert, Randall; McCubbins, Matthew; Weingast, Barry. "A Theory of Political Control and Agency Discretion", en American Journal of Political Science, Vol. 33, No. 3, pp. 588-611. 1989

Canadian Cancer Society. Advertencias sanitarias en los paquetes de cigarrillos. Informe internacional. 2010.

Center for Strategic & International Studies (CSIS). Beyond Ratification. The Future for U.S. Engagement on International Tobacco Control. Washington. Noviembre de 2010.

Cetrángolo, Oscar; Devoto, Florencia. Organización de la salud en Argentina y equidad. Una reflexión sobre las reformas de los años noventa e impacto de la crisis actual. Documento realizado para ser presentado en el Taller "Regional Consultation on Policy Tools: Equity in Population Health", en Toronto, Canadá, el 17 de junio de 2002.

Chaloupka, Frank; Peck, Richard; Tauras, John; Xu, Xin; Yurekli, Ayda. Cigarette Excise Taxation: The Impact of Tax Structure on Prices, Revenues, and Cigarette Smoking. Chicago. 2010.

CIPPEC. Regulación del lobby en el Congreso de la Nación. Promoviendo su replicabilidad. Buenos Aires. 2010.

Colomer, Josep. Instituciones políticas. Editorial Ariel. Barcelona. 2001.

Comisión Intergubernamental para el Control de Tabaco del MERCOSUR. Informe evolutivo – CInvenio Marco para el Contol del Tabaco. 2010.

Constitución de la Nación Argentina

Conte Grand, Mariana; Perel, Pablo; Pitarque, Raúl; Sánchez, Gustavo. Estimación del costo económico de la mortalidad atribuible al tabaco en Argentina. *Journal of Economics*. 2003.

Corporate Accountability International. 2010: Guía de acción para el Tratado global contra el Tabaco. Boston. 2010.

Corporate Accountability International. Protegiéndonos de las Interferencias de la Industria del Tabaco. 2010: Guía de Acción para el Tratado Global contra el Tabaco. Oficina América Latina. Bogotá. 2010.

Costa, O; Candiotti, C; Schoj, V. Impacto económico en el sector gastronómico de la Provincia de Santa Fe luego de la implementación de la ley 100% libre de humo de tabaco. ALIAR. Buenos Aires. 2008.

Crisafulli, Jorge Luciano. Actores de veto, coaliciones y la estabilidad de políticas fiscales. Universidad Nacional de Córdoba.

Daniel, John. *The Tobacco Atlas*. Atlanta. 2015.

De Fleur, Melvin; Ball-Rakeach, Sandra. Teoría de la dependencia del Sistema de medios de masas. En "Teorías de la comunicación de masas. Nueva edición revisada y ampliada". Paidós. Barcelona. 1993.

Debeljuh, Patricia. ¿Puede una empresa tabacalera ser socialmente responsable?. UADE Business School. Buenos Aires. 2008

Debeljuh, Patricia. Una oportunidad laboral controvertida. UADE Business School. Buenos Aires. 2008.

Dixit, Avinash; Nalebuff, Barry. Pensar estratégicamente. Antoni Bosch editor. Barcelona. 1991.

Downs, Anthony. “Teoría Económica de la Acción Política en una Democracia”, en AAVV. Diez Textos Básicos de Ciencia Política. Ariel. 1957

Easton, David. “Categorías para el análisis sistémico de la política”. Versión modificada de Easton, David. A Systems Analysis of Political Life. John Wiley & Sons. Nueva York. 1965.

Elizalde, Luciano. Las compañías tabacaleras y la publicidad del cigarrillo. Facultad de Comunicación. Universidad Austral. 1998.

Elster, Jon. Marxismo, funcionalismo y teoría de juegos. Alegato en favor del individualismo metodológico, en “Zona Abierta”. Octubre-diciembre de 1984.

Elster, Jon. Tuercas y Tornillos. Una introducción a los conceptos básicos de las ciencias sociales. Gedisa. Barcelona. 1993.

Estrateco. “La importancia del tabaco para la Argentina y sus regiones”. Buenos Aires. 2007.

Evans, Meter. El Estado como problema y solución. Desarrollo Económico. Buenos Aires. 1996.

FIC Argentina. “Políticas fiscales para desincentivar el consumo de productos no saludables: observaciones y recomendaciones al proyecto de reforma tributaria aprobado por la Cámara de Diputados”. Buenos Aires. Enero de 2018.

Framework convention Alliance. Tobacco Watch. Washington. 2010.

Fundación Capital. Informe sectorial – Tabaco. Buenos Aires. Julio de 2017.

Fundación Interamericana del Corazón. La Salud no se negocia. Plan de acción para contrarrestar la interferencia de la industria del tabaco en las políticas públicas. 2012.

Fundación InterAmericana del Corazón. Políticas fiscales para desincentivar el consumo de productos no saludables: observaciones y recomendaciones al proyecto de reforma tributaria aprobado por la Cámara de Diputados. Buenos Aires. Diciembre de 2017.

Gartner, Coral; Hall, Wayne; Chapman; Freeman, Becky. Should the Health Community Promote Smokeless Tobacco (Snus) as a Harm Reduction measure. PLoS Medicine. Volumen 4. Issue 7. Julio de 2007.

Gilman, Sander; Xun, Zhou. Humo. Breve historia cultural del acto de fumar. Paidós. Buenos Aires. 2006.

González-Rozada, Martín. Economía del Control del Tabaco en los países del Mercosur y Estados Asociados. Organización Panamericana de la Salud. Washington. 2006.

González Bombal, Inés; Villar, Rodrigo. Organizaciones de la Sociedad Civil e incidencia en políticas públicas. Libros del Zorzal. Buenos Aires. 2003.

Hammond, Ross; Rowell, Andy. Confíe en nosotros. Somos la industria tabacalera. Campaign for Tobacco-Free Kids & Action on Smoking and Health (ASH). Washington-Londres. 2001.

Hinich, Melvin; Munger, Michael. Analytical politics. Cambridge University Press. Nueva York. 1997.

Hollis, Martin. The Cunning of Reason. Cambridge University Press. 1987.

Iramain, Juan Luis. El debate de fondo es sobre un modelo de convivencia. La Nación. Buenos Aires. 26 de octubre de 2018.

Konfino, Jonatan; Ferrante, Daniel; Mejía, Raúl; Coxson, Pamela; Moran, Andrew; Goldman, Lee; Pérez-Stable, Eliseo. Impact on cardiovascular disease events of the implementation of Argentina's national tobacco control law. Tobacco Control online. 23 de octubre de 2012.

Lucardi, Adrián, Dime de dónde vienes y te diré cómo votas: La dimensión regional del apoyo al kirchnerismo, en "Documentos CADAL" Año VIII Número 111. Buenos Aires. 2010.

McCombs, Maxwell. Estableciendo la agenda. El impacto de los medios en la opinión pública y en el conocimiento. Paidós. Barcelona. 2005.

Mejía, Raúl. "Los medios de comunicación en la promoción y el control del consumo de tabaco", en Petracci, Mónica; Waisbord, Silvio (comps.). Comunicación y salud en la Argentina. La Crujía. Buenos Aires. 2011.

Mejía, Raúl; Schoj, Verónica; Barnoya, Joaquín; Flores, María Laura; Pérez-Stable, Eliseo. Tobacco Industry Strategies to Obstruct the FCTC in Argentina. National Institute of Health. Diciembre de 2009.

Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca – Presidencia de la Nación. Impacto regional del Convenio Marco para el Control de Tabaco (FCTC). Cuantificación del impacto económico y social en las provincias productoras de tabaco. Buenos Aires. 2011.

Ministerio de Salud de la Nación. Análisis de la reforma fiscal de productos de tabaco en la Argentina. Avances y desafíos de la salud pública. Buenos Aires. 2017.

Mintzberg, Henry. El poder de la Organización. Ariel. Barcelona. 1992.

Moore, Mark. "Anatomía del problema de la heroína: un ejercicio de definición de problemas", en Aguilar Villanueva, Luis. Antología de Políticas Públicas. 1993.

Mora y Araujo, Manuel. El poder de la conversación. Elementos para una teoría de la opinión pública. La Crujía. Buenos Aires. 2005.

Morrow, James. Game Theory for Political Scientist. Princeton.

Naishtat, Francisco; Schuster, Federico; Nardacchione, Gabriel; et al. Tomar la palabra. Estudios sobre protesta social y acción colectiva en la Argentina contemporánea. Prometeo. Buenos Aires. 2005.

Nino, Carlos. Un país al margen de la ley. Planeta. Buenos Aires. 2005.

Nobleza Piccardo. ¿Cuánto sabemos de nuestro producto? 2011

Nobleza Piccardo. Hacia una regulación moderna y eficaz de la industria del tabaco. 2011.

Nobleza Piccardo. Importancia del tabaco para la Argentina. 2009

Nobleza Piccardo. Más que tabaco. Buenos Aires. 2011.

Nobleza Piccardo. Proceso de Empaquetado de Cigarrillos. 2011.

North, Douglas. “Una teoría de la política basada en los costos de transacción” , en Saiegh, Sebastián; Tommasi, Mariano (compiladores). La nueva economía política. Racionalidad e instituciones. Eudeba. Buenos Aires. 1998.

O'Donnell, Guillermo. Apuntes para una teoría del Estado.

Observatorio Argentino de Drogas. Informe epidemiológico sobre el consumo de tabaco en la Argentina. Buenos Aires. Abril de 2016.

Oficina Anticorrupción. Elaboración Participada de Normas. Un espacio abierto para el debate de las decisiones públicas. Artes Gráficas Papiros. Buenos Aires. 2004.

Olson, Mancur (h.). “La lógica de la acción colectiva”, en Saiegh, Sebastián; Tommasi, Mariano (compiladores). La nueva economía política. Racionalidad e instituciones. Eudeba. Buenos Aires. 1998.

Organización Mundial de la Salud. Informe sobre la epidemia mundial de tabaquismo. Ginebra. 2017

Organización Mundial de la Salud. Un Plan de medidas para hacer Retroceder la Epidemia de Tabaquismo. 2008.

Organización Panamericana de la Salud. Informe sobre el Control del Tabaco en la Región de las Américas. A 10 años del Convenio Marco de la Organización Mundial de la Salud para el Control del Tabaco. Washington. 2016.

Organización Panamericana de la Salud. Manual para desarrollar legislación para el control del tabaco en la Región de las Américas. Washington. 2013.

Osborne, Martin. An Introduction to Game Theory. Oxford. 2004

Oszlak, Oscar y Gantman, Ernesto. "La agenda estatal y sus tensiones: gobernabilidad, desarrollo y equidad" en XI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Ciudad de Guatemala, 7 - 10 Nov. 2006. Introducción.

Oszlak, Oscar y O'Donnell, Guillermo, "Estado y Políticas Estatales en América Latina: Hacia una estrategia de investigación", en Kliksberg, Bernardo y Sulbrandt, José (comps.), Para investigar la Administración Pública, Madrid, INAP, 1984.

Oszlak, Oscar. "El mito del Estado mínimo: una década de reforma estatal en Argentina", en V Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santo Domingo, Rep. Dominicana, 24 - 27 Oct. 2000.

Oszlak, Oscar. Burocracia estatal: política y políticas públicas, en PostData Revista de Reflexión y Análisis Político 11, Abril 2006.

Oszlak, Oscar. Estado y Sociedad: ¿nuevas reglas de juego?

Palazzo, Guido y Richter, Ulf. "CSR Business as Usual? The Case of the Tobacco Industry", en *Journal of Business Ethics*, 6, 2005.

Plott, Charles. "A Notion of Equilibrium and its Possibility Under Majority Rule", en *The American Economic Review*. Vol. 57, Nº 4. 1967.

Prezowski, Adam. *Compromiso de clases y Estado: Europa Occidental y América Latina*.

Rasmusen, Eric. *Juegos e Información. Una introducción a la teoría de juegos*. Fondo de Cultura Económica. México. 1996.

Repetto, Fabián. "El marco institucional de las políticas sociales: Posibilidades y límites para la gestión social", en Chiara, Magdalena y Di Virgilio, Mercedes (coords.) *Gestión de la política social. Conceptos y herramientas*, UNGS / Prometeo. Buenos Aires. 2009.

Resnik, Michael. *Elecciones. Una introducción a la teoría de la decisión*. Gedisa editorial.

Riker, William. "Implications from the disequilibrium of majority rule for the study of institutions", en Shepsle, Kenneth; Ordeshook, Peter. *Political equilibrium*. Boston. 1980.

Riker, William Riker. "The Art of Political Manipulation". 1991

Ríos, Guillermo Cristian. *Cigarrillos, publicidad e información al consumidor. Un comentario a la ley 26.687*. www.infojus.gov.ar. 4 de Septiembre de 2012

Ruiz, Fernando (comp.). *Prensa y Congreso. Trama de relaciones y representación social*. La Crujía. Buenos Aires. 2001.

Schelling, Thomas. *The Strategy of conflict*. Oxford University Press. Oxford

Schoj, V; Alderete, M, Ruiz, E; Hasdeu, S; Linetsky, B; Ferrante, B. The impact of 100% smoke-free law on the health of hospitality workers from the city of Neuquén, Argentina. Tobacco Control, 19 de abril de 2010.

Schoj, V; Alderete, M, Ruiz, E; Virgolini, M; Guevel, C; Khanna, G; Apelberg, B; Linetsky, B; Ferrante, B. Reducción de internaciones por síndrome coronario agudo después de la implementación exitosa de la legislación 100% libre de humo en Argentina, y comparación con restricciones parciales.

Schoj, V; Alderete, M; Linetsky, B; Iago, M; Ivanovsky, O. Encuesta de opinión sobre ambientes libres de humo.

Sebrié, Ernesto; Barnoya, Joaquín; Pérez-Stable, Eliseo; Glantz, Stanton. La Industria Tabacalera y su Dominio en la Formulación de las Políticas Nacionales sobre el Control del Tabaco en Argentina, 1966- 2005. Centro de Investigación y Educación para el Control del Tabaco, Universidad de California. San Francisco. 2005.

Sebrié, Ernesto; Barnoya, Joaquín; Pérez-Stable, Eliseo; Glantz, Stanton. Tobacco industry successfully prevented tobacco control legislation in Argentina. Tobacco Control. 2005.

Sennett, Richard. La corrosión del carácter. Anagrama. Barcelona.

Shepsle, Kenneth. "Institutional equilibrium and equilibrium institutions", en Winsberg, Herbert. Political Science: The Science of Politics. Agathon Press. Nueva York. 1986.

Shepsle, Kenneth; Bonchek, Mark. Analyzing Politics. Rationality, Behavior, and Institutions. W. W. Norton & Company. Nueva York. 1997.

Stiglitz, Joseph E. La economía del sector público. Segunda edición. Antoni Bosch Editor. 1988

Tamayo Sáez, Manuel, “El análisis de las políticas públicas” en Bañón, Rafael y Carrillo, Ernesto (comps.), La Nueva Administración Pública, Madrid, Alianza, 1997.

The International Tobacco Control Policy Evaluation Project. Evidence and Recommendations from the ITC Project. 2009.

The International Tobacco Control Policy Evaluation Project. Promoting Evidence- Based Strategies to Fight the Global Tobacco Epidemic. 2009

Transparency International. Transparency in Corporate Reporting: Assessing the World’s Largest Companies. www.transparency.org. 2012.

Trussler, Simon; Meschi, Meloria. A review of the economic literature on tobacco taxation. London. 2011.

Tsebelis, George. “The Abuse of Probability in Political Analysis: The Robinsoe Crusoe Fallacy”, en The American Economic Review. Vol. 83, Nº 1. 1989.

Tsebelis, George. Jugadores con veto. Cómo funcionan las instituciones políticas. Fondo de Cultura Económica. 2006.

Tsebelis, George; Alemán, Eduardo. “Presidential Conditional Agenda Setting in Latin America”, World Politics 57. 2005.

Vattimo, Gianni. La sociedad transparente. Paidós. Buenos Aires.

Virilio, Paul. El arte del motor. Manantial.

Wakefield, Melanie. Liberman, Jonathan. “Back to the future: tobacco industry interference, evidence and the Framework Convention on Tobacco Control”, en tobaccocontrol.bmj.com

World Bank. Design and Administer Tobacco Taxes. Washington. 2002.

World Health Organization. "Tobacco Industry and Corporate Responsibility an Inherent Contradiction". Ginebra. 2003

World Health Organization. WHO report on the global tobacco epidemic, 2017: monitoring tobacco use and prevention policies. Ginebra. 2017

World Health Organization. WHO Technical Manual on Tobacco Tax Administration. Ginebra. 2010.

Artículos periodísticos

"A 50 años de su inicio, la guerra contra el cigarrillo está estancada". Clarín. 2 de febrero de 2014.

"A partir de hoy no se podrá fumar en lugares cerrados de la Capital Federal". El Cronista Comercial. 5 de enero de 2012.

"A puertas abiertas. Nueva legislación de tabaco". Ey! Agosto de 2011.

"A un año de un país con humor regulado". Tiempo Argentino. 14 de junio de 2012.

"A un año del 'aumentazo', la venta de tabaco resurgió y se piden marcas más baratas". Clarín. 15 de junio de 2017.

"Adicciones. Baja el consumo de tabaco en el país, pero crece el de marihuana". Clarín. 13 de abril de 2014.

"Advertencias sanitarias en paquetes de cigarrillos". La Nación.

"Advierten sobre los efectos de la marihuana y el riesgo de legalizarla". Clarín. 8 de junio de 2014.

"Afirman que la nicotina terapéutica duplica las chances de dejar para siempre el cigarrillo". Infobae.com. 25 de marzo de 2010.

"Ahora van por ellas". La Prensa. 6 de junio de 2010.

"Alarma entre productores por proyecto antitabaco". Misiones online. 28 de junio de 2010.

"Antitabaco: critican la ley bonaerense en foro mundial" El Día. 25 de marzo de 2012.

"Antitabaco: otra ley que no se cumple". La Nación. 11 de diciembre de 2011.

“Antitabaco: otra ley que no se respeta”. La Nación. 23 de agosto de 2014.

“‘Antitabaco’: por ahora, Ginés se quedó sin ley propia”. Clarín. 16 de abril de 2007.

“Aprobada la ley de la marihuana”. El Observador. 9 de diciembre de 2013.

“Apuntan al lobby de las tabacaleras por el freno a ley antitabaco bonaerense”. Infobe.com. 1 de octubre de 2008.

“Apunten contra el cigarrillo”. Página 12. 10 de noviembre de 2006.

“Argentina: avanza en una causa contra las tabacaleras por 19.500 millones de dólares”. EFE. 31 de mayo de 2012

“Argentina: un país 100% libre de humo”. Muy. 2 de junio de 2011.

“Aumento de los cigarrillos: la UKRA rechaza la medida de manera generalizada”. Diario Uno (Mendoza). 13 de marzo de 2013.

“Aunque está prohibido, en el país se sigue vendiendo”. Clarín. 3 de noviembre de 2018.

“Australia adopta el empaquetado genérico en las cajetillas de cigarrillos”. ABC. 16 de agosto de 2012.

“Baja el consumo de cigarrillos en los adolescentes y más en mujeres”. Clarín. 15 de octubre de 2012.

“Baja el consumo de cigarrillos pero ganan espacio las etiquetas locales”. Apertura. 27 de agosto de 2018

“BAT analiza continuidad de su modelo de negocios en el país tras la suba de impuestos”. El Cronista. 13 de diciembre de 2017.

“Big Tobacco’s Global Lobbying Campaign”. International Consortium of Investigative Journalists. Noviembre de 2010.

“Bloomberg propone que los cigarrillos estén ocultos en las tiendas”. EFE. 18 de marzo de 2013.

“Buscan combatir la obesidad con un ‘impuestazo’ a las bebidas que engordan”. Clarín. 10 de diciembre de 2016.

“Cada vez se gasta más en los males del cigarrillo”. Perfil. 29 de noviembre de 2009.

“Chile se ubica entre los 18 países que más rápido bajaron su consumo de tabaco”. La Tercera. 6 de abril de 2017.

“Cigarette Giants in Global Fight on Tighter Rules”. The New York Times. 13 de noviembre de 2010.

“Cigarrillos más caros: a partir de hoy rige el aumento que alcanzará hasta un 40%”. La Nación. 2 de mayo de 2016.

“Coca Cola pone en duda sus inversiones en el país por el aumento de impuestos. Clarín. 10 de noviembre de 2017.

“Cómo el reclamo de un impuesto fijo sobre los cigarrillos puede tener un ‘efecto protector’ y combatir el tabaquismo”. Infobae. 19 de octubre de 2018

“Cómo esfumar la prohibición de fumar”. Página 12. 1 de septiembre de 2008.

“Cómo nos fumaron la industria del tabaco”. CGT. 23 de mayo de 1968.

“Con la reforma tributaria el Gobierno le baja los impuestos a los cigarrillos”. Tiempo Argentino. 6 de diciembre de 2017.

“Con polémica, se frenó una ley antitabaco provincial”. El Día. 4 de diciembre de 2010

“Conflictos de intereses. Por un marco regulatorio que disincentive el lobby”. El Argentino. 5 de septiembre de 2012.

“Conflictos de intereses. Por un marco regulatorio que disincentive el lobby”. Tiempo Argentino. 6 de septiembre de 2012.

“Cortina de humo”. eBlog. 12 de enero de 2006.

“Crece el consumo de tabaco para armar y cae la venta de cigarrillos”. Clarín. 17 de junio de 2016.

“Crece la guerra de los cigarrillos baratos”. La Nación. 14 de noviembre de 2005.

“Crece la guerra de los cigarrillos baratos”. La Nación. 14 de noviembre de 2005.

“Crispados, los tabacaleros de Jujuy esperan resultados o renuncias”. El Libertario. 25 de noviembre de 2008.

“Cruce por críticas al tabaco”. BAE. 7 de septiembre de 2012.

“Cultivadores de tabaco critican a la OMS”. Télam. 8 de octubre de 2010.

“Dar la cara por la industria del cigarrillo”. Mercado. Septiembre de 2010.

“De campañas y trampas”. Página 12. 28 de junio de 2009.

“Del placer y del vicio de fumar”. Perfil. 29 de diciembre de 2013.

“Desde hoy, todos los paquetes deben advertir sobre los riesgos”. Clarín. 15 de octubre de 2012.

“Diputados denuncian presiones de las tabacaleras”. Diario Río Negro. 2 de junio de 2010.

“Diputados misioneros a la cabeza en la defensa del sector tabacalero”. Misiones on line. 25 de junio de 2010.

“Doscientos años de impuestos en la Argentina (1810-2010)”. Noticias. 6 de noviembre de 2009.

“Duro cuestionamiento al diputado nacional”. El Tribuno (Jujuy). 2 de diciembre de 2008.

“Duro lobby de Romero y Jeneffes para mantener el Fondo del Tabaco”. Urgente 24. 13 de abril de 2010.

“Ediles se defienden de los ataques de tabacalera”. Río Negro. 6 de julio de 2012.

“El aumento de los cigarrillos llega con una sorpresa”. El Sol. 7 de enero de 2018.

“El cigarrillo se hace humo”. Página 12. 2 de junio de 2011.

“El cigarrillo, compañero mortal”. La Nación. 1 de junio de 2018.

“El cigarrillo, un negocio que se queda sin humo”. Clarín. 12 de enero de 2014.

“El cigarrillo electrónico se convirtió en un fetiche para los más jóvenes”. Clarín. 3 de noviembre de 2018.

“El cinismo de Boudou”. La Nación. 9 de marzo de 2012.

“El comercio ilegal es una de las grandes amenazas”. El Tribuno. Diciembre de 2011.

“El conferencista del tabaco”. Página 12. 24 de septiembre de 2006

“El Congreso prepara una agenda económica”. La Nación. 24 de julio de 2006.

“El Día Mundial sin Tabaco repudia a tabacaleras”. Infobae.com. 31 de mayo de 2012.

“El Estado de Uruguay ganó el juicio que le inició Philip Morris por su política antitabaco”. Infobae. 8 de julio de 2016

“El Gobierno dice que los productores de tabaco tendrán que reconvertirse”. La Nación. 14 de octubre de 2005

“El humo, sólo en la vereda”. Página 12. 17 de septiembre de 2009.

“El impuestazo al tabaco”. Clarín. 4 de junio de 2016.

“El intenso lobby anti tabaco ahora presiona a legisladores porteños” La Política on Line. 2 de diciembre de 2010.

“El magnate que nunca se interesó por la política”. La Nación. 22 de abril de 2013.

“El precio de los cigarrillos aumentará más del 40 por ciento”. La Nación. 30 de abril de 2016.

“El precio de los cigarrillos en Argentina es uno de los más bajos del mundo”. Infobae. 28 de mayo de 2014.

“El precio de los cigarrillos impactó en su consumo”. Diario Popular. 28 de mayo de 2017.

“El Pro se cruza con las tabacaleras por proyecto para controlar el tabaco “. La Política on line. 15 de abril de 2011.

“El proyecto latino, un lobby sin filtro”. Página 12. 21 de noviembre de 2002.

“El proyecto oficial de ley contra el tabaquismo ya lleva un año de demora en el Congreso”. Clarín. 8 de agosto de 2006.

“El tabaco como fuente de vida y trabajo”. La Nación. 13 de agosto de 2011.

“El tabaco resiste en la Argentina”. La Nación. 5 de agosto de 2010.

“El tabaco, un motor económico”. Clarín. 1 de junio de 2014.

“El tabaquismo insume 12% del gasto en salud”. La Nación. 2 de septiembre de 2010.

“El tabaquismo se hace humo”. Página 12. 23 de julio de 2015.

“El tabaquismo tiene quien lo defienda”. El Ancafi. 23 de julio de 2013.

“Empresas de tabaco resisten los cambios”. Clarín (The New York Times). 21 de diciembre de 2013.

“Empresas de tabaco resisten los cambios”. The New York Times (Clarín). 21 de diciembre de 2013.

“En Capital, proponen multas por fumar en el auto: ¿hay que prohibirlo?”. Clarín. 8 de abril de 2016.

“En defensa del tabaco”. DyN. 26 de abril de 2010.

“En el Congreso Nacional PRO apura proyecto contra la producción tabacalera”. El Pregón (Jujuy). 15 de abril de 2011.

“En la Argentina mueren 40 mil Sandros por año”. Gente. 13 de enero de 2010.

“En Nueva York, De Vido llamó a invertir y dijo que no se pondrá la economía ‘en un freezer’”. Clarín. 6 de diciembre de 2005.

“En Tierra del Fuego, prohibieron fumar en espacios públicos abiertos”. La Nación. 2 de junio de 2018.

“¿Es riesgoso ‘vapear’ (o ‘fumar vapor’)?” Clarín. 16 de noviembre de 2013.

“Estado vs. tabaco: de la prevención a los subsidios”. La Nación

“Etiquetas de cigarrillos, en la mira”. Clarín. 3 de abril de 2009.

“Evitan la incorporación de disposiciones perjudiciales para el sector tabacalero”. El Libertario.com. 20 de agosto de 2010.

“Expertos reclaman ley nacional para acorralar a las tabacaleras”. La Voz del Interior. 30 de mayo de 2009.

“Expertos reclaman ley nacional para acorralar a las tabacaleras”. La Voz del Interior. 30 de mayo de 2009.

“Extienden el esquema impositivo para los cigarrillos y se mantienen los precios”. La Nación. 5 de enero de 2017.

“Fellner: ‘Si el Tabaco fuera tan redituable toda la zona de Monterrico y Perico tendría que ser floreciente’”. Jujuy al día. 17 de mayo de 2010.

“FET: preocupación por fuertes lobbies de la industria en el orden nacional”. El Libertario. 7 de diciembre de 2008

“Fijarían un precio mínimo para los cigarrillos”. La Nación. 29 de abril de 2005.

“Fuerte advertencia de la ONU por la legalización de la marihuana”. La Nación. 4 de marzo de 2015.

“Fuerte lobby de una tabacalera en Neuquén”. Infobae.com. 2 de junio de 2010.

“Fuerte rechazo de kioscos y restaurantes por la ley antitabaco”. El Cronista. 27 de septiembre de 2010.

“Fumar, un hábito casi imposible de dejar”. El Cronista. 18 de noviembre de 2015.

“Hecha la ley, hecha la forma de evitar la trampa”. Página 12. 30 de mayo de 2013.

“Histórico fallo a favor de Uruguay en el juicio contra la tabacalera Philip Morris”. BBC. 8 de julio de 2016.

“Histórico fallo a favor de Uruguay en un juicio contra la tabacalera Philip Morris” La Capital. 10 de junio de 2016

“Hoteleros y gastronómicos quieren lugares para fumadores”. Télam. 16 de septiembre de 2008.

“Humo en el Congreso”. La Nación. 22 de noviembre de 2009.

“Impuestos, remedio para el tabaquismo”. Clarín. 24 de octubre de 2010.

“Impulsan una ley para prohibir fumar en parques y plazas”. Perfil. 7 de septiembre de 2017.

“Industria tabacalera en problemas: no descartan más pérdida de empleos”. Letra P. 27 de marzo de 2017.

“IQOS: El salto hacia los productos libres de humo”. Revista Económica. 2017.

“Jefes aseguró que la ley antitabaco ‘de ninguna manera afectará la producción tabacalera’”. Jujuy al día. 4 de junio de 2011.

“Jujuy: Pequeños productores tabacaleros reclaman subsidios”. La Gaceta (Tucumán). 21 de junio de 2013.

“La avanzada contra el cigarrillo inquieta a tabacaleros tucumanos”. La Gaceta (Tucumán). 6 de junio de 2011

“La ciudad, libre de humo”. La Nación. 17 de enero de 2012.

“La Corte rechazó demanda contra las tabacaleras”. Tiempo Argentino. 30 de septiembre de 2015.

“La industria del tabaco sufrió en 2015 un estancamiento en las ventas”. El Cronista. 5 de enero de 2016.

“La Justicia permitió a tabacalera no pagar un impuesto a cigarrillos”. El Cronista. 10 de mayo de 2018.

“La ley anti tabaco duerme en Diputados a la espera de una reunión de comisión”. NA. 20 de mayo de 2011.

“La ley antitabaco está ‘congelada’ en Diputados” Infobae.com. 19 de octubre de 2010.

“La mayor tabacalera del mundo admitió que fumar causa cáncer”. Clarín. 14 de octubre de 1999.

“La mayor tabacalera del mundo anunció la muerte del cigarrillo tradicional”. Infobae. 2 de noviembre de 2016.

“La mayoría de los argentinos no conoce la ley ni la respeta”. La Nación. 8 de junio de 2017.

“La OMS choca con sus intereses”. El País (Madrid). 30 de enero de 2011.

“La producción tabacalera sigue en la mira del PRO”. El Libertario.com. 7 de junio de 2011.

“La reforma tributaria abrió una grieta entre las empresas tabacaleras”. La Nación. 12 de diciembre de 2017.

“La reforma tributaria disminuye los impuestos a los cigarrillos”. Urgente 24. 20 de diciembre de 2017.

“La salud que se hace humo”. Tercer sector. Octubre de 2010.

“La senadora Fellner defiende el proyecto de Cristina y a la industria”. El Libertario. 1 de diciembre de 2008.

“La situación tabacalera es cada vez más difícil”. El Pregón (Jujuy). 10 de enero de 2011

“La última pitada”. Página 12. 2 de junio de 2011.

“La venta de cigarrillos no baja”. La Nación. 18 de abril de 2010.

“Las empresas y el diálogo con la sociedad”. El Cronista. 22 de agosto de 2013.

“Las fuertes regulaciones no frenan el negocio de las tabacaleras”. El Cronista. 15 de noviembre de 2013.

“Las tabacaleras hacen sus planes para 2006, con y sin ley de precios mínimos”. El Cronista. 28 de septiembre de 2005

“Las tabacaleras no pudieron hacerse humo”. Crítica. 4 de noviembre de 2009

“Las tabacaleras no se ponen de acuerdo por el precio mínimo”. El Territorio. 3 de junio de 2005.

“Las tabacaleras no son culpables por los efectos del cigarrillo porque ‘se puede dejar de fumar’”. Crítica. 5 de diciembre de 2008.

“Las tabacaleras se amigan con el cigarrillo electrónico” La Nación

“Las tabacaleras se pelean por un impuesto”. La Nación, 8 de octubre de 2018

“Las trampas de los programas de prevención: ¿Previene el consumo en jóvenes?”. Diario de Paraná. 28 de julio de 2009.

“Last gaspers”. FT Magazine. 6 de enero de 2008

“Lecciones de lobby del doctor Philip Morris”. Página 12. 30 de noviembre de 2002.

“Ley antitabaco: los comerciantes temen perder plata y clientes”. Clarín. 15 de diciembre de 2010.

“Ley antitabaco”. La Nación. 1 de octubre de 2009.

“Ley de Propiedad Horizontal regula el consumo de cigarrillo en edificios” Portafolio. 4 de junio de 2010.

“Lobby: hace falta una legislación”. La Nación. 16 de octubre de 2002.

“Los altos impuestos foguean el contrabando”. Clarín. 2 de septiembre de 2018.

“Los atados de cigarrillos tendrán fuertes imágenes de advertencia”. Clarín. 24 de abril de 2012.

“Los cigarrillos aumentaron por quinta vez en el año”. Infobae. 9 de julio de 2018.

“Los concejales frente al lobby”. La Mañana de Neuquén. 14 de julio de 2012.

“Los documentos internos de las tabacaleras”. Infobae.com. 22 de mayo de 2013

“Los fabricantes de gaseosas prometen que sus bebidas tendrán menos calorías”. La Nación.

“Más de 30.000 adolescentes dejaron de fumar en los últimos 5 años”. Télam. 21 de julio de 2013.

“Más del 90% de los argentinos aprueba las medidas antitabaco”. El Cronista. 22 de octubre de 2015.

“Massalin Particulares en problemas”. El Intransigente. 6 de noviembre de 2012.

“Mata menos el tabaco que la manía persecutoria”. Clarín. 2 de enero de 2011.

“Michael Bloomberg asegura apoyo legal a Uruguay en litigio contra Philip Morris”. La Red 21. 16 de julio de 2013.

“Mucho más que humo: la delgada línea en la que se mueve el marketing tabacalero”. La Nación. 11 de enero de 2017.

“Nación respalda a tabacaleros”. El Tribuno (Jujuy). 23 de junio de 2013.

““No permitiré que se estigmatice nuestra producción tabacalera””. La Hora (Salta). 30 de agosto de 2010.

“Nobleza insiste en que los precios de los cigarrillos siguen retrasados”. Buenos Aires Económico. 22 de octubre de 2008.

“Nobleza Piccardo cambia su nombre en el país y ahora es British American Tobacco Argentina”. Apertura. 12 de julio de 2016

“Nuevo embate contra la producción tabacalera” El Pregón (Jujuy). 4 de marzo de 2011.

“ONG's antitabaco reciben una nueva partida de dinero para modificar la ley vigente en la CABA”. La Política on line. 17 de septiembre de 2010.

“Otro año sin la ley nacional antitabaco”. Clarín. 13 de diciembre de 2009.

“Otro debate: ¿se deberían prohibir los cigarrillos”. Clarín. 20 de enero de 2011.

“Para dejar de fumar, cualquier recurso es válido, aun los cruentos”. Clarín. 23 de septiembre de 2012.

“Para la Cámara Tabacalera de Jujuy la nueva ley ‘pone en orden la tan ansiada regulación de la actividad y la protección a la salud’”. Jujuy al día. 2 de junio de 2011

“Paraguay: El gran “duty free” del contrabando de cigarrillos”. Consorcio Internacional de Periodistas de Investigación. 30 de junio de 2009.

“Pelea por el precio”. Página 12. 3 de junio de 2005.

“Pharmexx Argentina conmemora el Día mundial sin Tabaco y propone medidas para enfrentar la EPOC”. Misiones online, Posadas. 31 de mayo de 2011.

“Philip Morris perdió el juicio y deberá pagar US\$7 millones” El País. 8 de julio de 2016

“Philip Morris vs Uruguay: el juicio que puede cambiar la lucha mundial antitabaco”. BBC. 31 de mayo de 2014.

“Phillip Morris quiere dejar el cigarrillo”. La Nación. 5 de enero de 2018.

“Piden que la recomposición del FET no quede en el discurso”. Jujuy al Día. 17 de noviembre de 2008.

“Piedra libre al kirchnerismo bonaerense: ¿Las tabacaleras corrompen legisladores?”. Urgente 24. 2 de octubre de 2008.

“Polémico: falló la Corte a favor de las tabacaleras”. Ámbito Financiero. 30 de septiembre de 2015.

“Por amplia mayoría, el Senado aprobó una dura ley antitabaco”. Clarín. 26 de agosto de 2010.

“Por día, unas 60 personas piden ayuda para dejar de fumar”. Clarín. 24 de enero de 2015.

“Por impuestos automáticos, los cigarrillos subirán hasta cuatro veces por año según la inflación”. Infobae. 5 de junio de 2018

“Por la suba de impuestos, el 40% de los fumadores cambió sus hábitos”. La Nación. 27 de julio de 2017.

“Por ley, se podrá fumar sólo en casas y lugares abiertos”. Clarín. 2 de junio de 2011.

“Por primera vez en tres años, cae el consumo de cigarrillos en el país”. El Cronista. 21 de agosto de 2013.

“¿Por qué fracasaron los juicios contra las tabacaleras en Argentina?”. Infobae.com. 5 de julio de 2013.

“Premiaron a Ginés González García por su lucha contra el tabaco”. La Nación. 16 de junio de 2005

“Preocupa la incidencia económica del combate al tabaquismo”. Misiones online. 16 de junio de 2011.

“Preocupación en el sector productivo por el avance de proyectos antitabaco”. El Litoral (Corrientes). 7 de julio de 2010.

“Presos del humo. Aún se fuma en muchos locales nocturnos”. La Nación. 17 de febrero de 2014.

“Productoras de cigarrillos cambian sus estrategias por la nueva ley antitabaco”. El Cronista. 2 de junio de 2011.

“Productores de tabaco: ‘El cáncer es lo de menos. Fumen’”. Urgente24. 15 de junio de 2010.

“Productos para dejar de fumar, en alza”. La Nación. 18 de abril de 2010.

“Propondrán un precio mínimo para cigarrillos”. Misiones on line. 4 de mayo de 2005.

“Proyecto para fabricar un cigarrillo ‘menos dañino’”. El Cronista.

“Publicidad por teléfono e Internet”. Página 12. 2 de noviembre de 2006.

“Puja deja a Argentina fuera de pacto antitabaco”. El Economista (España). 6 de abril de 2010.

“¿Qué hacer con el impuesto a los cigarillos?”. BlogEconomía. Julio de 2010.

“Quieren anular los espacios para fumar”. La Nación. 22 de abril de 2010.

“Quieren regular el lobby en el Congreso”. Semanario Parlamentario. 22 de abril de 2010.

“Rechazan demanda millonaria de fumador contra una tabacalera”. Ámbito Financiero. 22 de enero de 2010.

“Reclaman 'tratamiento urgente' de la ley de control de tabaco”. Télam. 22 de febrero de 2011.

“Regulación y control”. El Parlamentario.

“Restricciones que parecen puro humo”. Noticias. 4 de septiembre de 2010.

“Sancionaron una dura ley antitabaco”. La Nación. 2 de junio de 2011.

“Schoj aclara que ya no apoya el polémico remedio antitabaco”. La Política on line. 28 de julio de 2011.

“Se viene la guerra del tabaco: ex Nobleza dice que la reforma impositiva beneficia a su competidora Massalin”. iProfesional. 6 de diciembre de 2017.

“Según la Justicia, el tabaquismo es un acto voluntario”. La Nación. 10 de diciembre de 2008.

“Senado: escaso apoyo al control del tabaco”. La Nación. 31 de mayo de 2006.

“Senadores apoyan la prohibición total de la publicidad del tabaco”. Infobae.com. 18 de agosto de 2010.

“Sigue la tormenta por los impuestos al cigarrillo”. Urgente 24. 12 de diciembre de 2017.

“Sin acuerdo”. El Parlamentario. 25 de junio de 2010.

“Sin filtro”. Página 12. 11 de junio de 2012.

“Síntomas de malgastar. El sistema de salud necesita tratamiento”. La Nación. 11 de noviembre de 2012.

“Tabacalera Sarandí e Imperial Tobacco Intl. sellan una alianza estratégica”. Diario Popular, 26 de septiembre de 2018

“Tabacaleras amenazan con aumentar un 40% el precio de los cigarrillos”. 21 de abril de 2016.

“Tabacaleros advierten que el FET bajará si se restringe más la venta de cigarrillos”. El Territorio (Misiones). 12 de septiembre de 2009.

“Tabacaleros de América Latina se oponen firmemente a ley antitabaco impulsada por la OMS”. Misiones online. 15 de julio de 2010.

“Tabacaleros de Jujuy realizarán hoy una movilización con el propósito de presionar a fin de que se trate la recomposición del FET”. Jujuy al Día. 17 de noviembre de 2008.

“Tabacaleros salteños, en estado de alerta”. El Tribuno (Salta). 27 de junio de 2010.

“Tabacaleros: ‘estamos siendo rehenes de una interna’”. El Libertario. 1 de diciembre de 2008.

“Tabaco Sí: Tabacaleros denuncian a Bloomberg”. Urgente 24. 30 de mayo de 2012.

“Tabaco: la industria fuma, espera y recauda impuestos” Clarín. 15 de noviembre de 2009.

“Tabaco: seguir el ejemplo de Nueva Zelanda”. La Nación. 4 de julio de 2012.

“Tabaco: Senado no descuida la producción”. Infocampo. 20 de agosto de 2010.

“Tabaquismo: desmienten riesgos de un medicamento”. Tiempo Argentino. 11 de julio de 2011.

“The effect of cigarette advertising bans on consumption: a meta-analysis”. Journal of Advertising. 22 de junio de 2008.

“Tobacco harm reduction: How rational public policy could transform a pandemic”. The International Journal of Drug Policy. 4 de octubre de 2006.

“Tres de cada cuatro personas dejan de fumar sin ayuda médica y remedios”. Agencia Télam. 22 de agosto de 2010.

“Triunfo del lobby pro-tabaco en La Plata”. Urgente 24. 3 de diciembre de 2010.

“Triunfo del lobby pro-tabaco en La Plata”. Urgente 24. 3 de diciembre de 2010.

“Un ‘cáncer’ para el negocio tabacalero”. Libre. 2 de junio de 2011.

“Un modelo para gestionar la controversia”. Gestión. Julio de 2010.

“Una guerra legislativa que levanta humo”. Página 12. 18 de septiembre de 2006.

“Una pelea empresaria que echa humo”. Clarín. 7 de enero de 2018.

“Una rosarina inició juicio a una tabacalera por un cáncer de pulmón”. Rosario 3. 8 de octubre de 2009.

“Urge aprobar la ley contra el tabaco”. La Nación. 1 de junio de 2011.

“Uruguay legal. Porro, mate y libertad”. THC. Diciembre de 2009.

“Uruguay y su experimento de alto riesgo”. La Nación. 23 de diciembre de 2013.

“Vapear, la palabra favorita de la nueva generación de fumadores electrónicos”. La Nación. 6 de noviembre de 2014.

“Venta de cigarrillos a menores: está prohibida pero logran comprar igual”. Clarín. 22 de febrero de 2014.

“When e-cigarette overtake tobacco”. Tobacco Reporter. Junio de 2013.

“¿Y si se prohíbe fumar?”. El Español 31 de mayo de 2016.

“Ziegler a favor de una ley que luche progresivamente contra el tabaco”. Misiones online. 28 de abril de 2011.



Entrevistas en medios audiovisuales

Daniel Buljubasich, Presidente de la Asociación Argentina de Tabacología. El Oro y el Moro (Radio 10). 31 de mayo de 2011

Fernando Verra , Coordinador de la Comisión de Tabaco de la Asociación Argentina de Medicina Respiratoria. Bravo Continental (Radio Continental). 2 de junio de 2011.

Georgina Alberro, Coordinadora de LALCEC. Magdalena Tempranísimo (Radio Continental). 31 de mayo de 2011.

Guillermo Jenefes, ex Senador Nacional (Jujuy). El Oro y el Moro. Radio 10. 5 de agosto de 2010.

Liliana Fellner, Senadora Nacional (Jujuy).

- Del Arco Político. Radio el Mundo. 19 de agosto de 2010.
- Claro y Sencillo. FM Milenium. 20 de agosto de 2010.
- Antes que Mañana. Radio Continental. 19 de agosto de 2010.

Marcelo López Arias, ex Diputado nacional (Salta). La Otra Pata. Radio Mitre. 31 de mayo de 2011.

Mario Virgolini, Director del programa nacional de control del Tabaco de Min de Salud de Nación. La Otra Pata. Radio Mitre. 2 de noviembre de 2011.

Marita Pizarro, Directora de Proyectos de la Alianza Libre de Humo de Tabaco Argentina (ALIAR): Ahí donde está el silencio. Radio Rivadavia. 12 de enero de 2011.

Matías Szapiro, Director de Asuntos Corporativos y Regulatorios de Nobleza Piccardo. Radio El Mundo. 8 de febrero de 2011.

Pedro Pascuttini, Presidente de la Cámara del Tabaco de Jujuy. Economía XXI . FM Milenium . 19 de junio de 2010.

Ricardo Monner Sanz, Presidente de la Asociación Civil Anticorrupción. Aquí Estamos. Radio Del Plata. 27 de agosto de 2010.

Verónica Schoj, Coordinadora de la Alianza Libre de Humo Argentina (ALIAR):

- El Oro y el Moro. Radio 10. 5 de agosto de 2010.
- El Puente. Radio 10. 17 de mayo de 2011
- La buena nueva. Radio El Mundo. 31 de mayo de 2010.

Walter Martello, Diputado de la Provincia de Buenos Aires (Coalición Cívica). La vuelta. Radio Continental. 31 de mayo de 2011.



Sitios web

ALIAR (Alianza Libre de Humo Argentina): www.aliarargentina.org

AsAT (Asociación Argentina de Tabacología): www.asat.org.ar

BAT's Guildford Depository : bat.library.ucsf.edu

Bloomberg Foundation: www.tobaccocontrolgrants.org

CMCT (**Coalición para la ratificación del Convenio Marco para el Control del Tabaco de la Organización Mundial de la Salud**): coalicioncmct.wordpress.com

Dow Jones Sustainability Index: www.sustainability-indices.com

CIPPEC: www.cippecc.org

Convenio Marco para el Control del Tabaco (OMS): www.who.int/fctc/es/

Fundación Interamericana del Corazón Argentina: www.ficargentina.org

ITGA (International Tobacco Growers' Association): www.tobaccoleaf.org

Jóvenes Latinoamericanos Libres de Tabaco: basta-argentina.blogspot.com.ar

Nobleza Piccardo: www.noblezapiccardo.com

Massalin Particulares: www.pmi.com/marketpages/Pages/market_es_ar.aspx

Ministerio de Salud de la Nación: www.msal.gov.ar

Tobacco Control: tobaccocontrol.bmj.com

Transparency International: www.transparency.org

UATA (Unión Antitabáquica Argentina): www.uata.org.ar

Películas

“El informante” (Título original: “The Insider”), de Michael Mann (EE.UU., 1999)

“Gracias por fumar” (Título original: “Thank you for smoking”), de Jason Reitman (EE.UU., 2





Universidad de
San Andrés



Maestría en Administración y Políticas Públicas