ICAP International Center for Alcohol Policies
Analysis. Balance. Partnership.

ICAP POLICY TOOLS SERIES ISSUES BRIEFINGS

Disponibilidad física de las bebidas alcohólicas: Monopolios, licencias y densidad de los establecimientos

Resumen del tema en cuestión

Las restricciones sobre la disponibilidad de las bebidas alcohólicas se encuentran entre las tradicionales medidas políticas que aplican los gobiernos en la mayoría de los países. Incluyen restricciones físicas sobre la disponibilidad, a saber:

- Monopolios gubernamentales que regulan la venta (y/o producción) de las bebidas alcohólicas;
- Restricciones en las licencias respecto del horario y los días en que se puede vender alcohol;
- Restricciones sobre la densidad y la ubicación de los establecimientos minoristas.

El debate se enfoca en el grado con el cual se deberían implementar las restricciones físicas y en la eficacia respecto de la reducción de los potenciales daños.

La evidencia:

- Las investigaciones sobre el impacto de las restricciones a la disponibilidad han analizado su efecto sobre el consumo total de alcohol, como también sobre los indicadores específicos de los daños relacionados con el alcohol, tal como conducción bajo los efectos del alcohol, problemas de orden público, agresiones y violencia.
- La evidencia sobre el impacto que los controles de la disponibilidad física causan sobre los resultados del consumo de alcohol es inconsistente.
- Algunos estudios sugieren que las restricciones sobre la disponibilidad controlan los niveles de consumo de alcohol. Otros estudios, basados en observaciones posteriores a los cambios de políticas, sugieren que su impacto sobre el consumo puede ser limitado.
- La evidencia sobre el impacto de las restricciones a los indicadores de daños también es variada y los controles permisivos generalmente tienen escaso impacto sobre los índices totales de accidentes de tránsito o incidentes violentos relacionados con el alcohol.
- La evidencia sugiere que, si bien los controles de la disponibilidad física del alcohol pueden ser eficaces en algunos contextos, en otros contextos resultan menos eficaces.
- Como las restricciones sobre la disponibilidad del alcohol generalmente se implementan junto con otras políticas, puede resultar difícil calcular el impacto de una sola medida aislada.

Los ICAP Issues Briefings tratan temas específicos relativos a las políticas del alcohol y brindan un panorama sucinto de las evidencias clave. Cuando corresponde, incluyen un análisis de los resultados previstos y no previstos, casos prácticos de los países y las principales posturas respecto de un debate específico.

Resultados indeseados:

- Al igual que cualquier medida política, las restricciones a la disponibilidad física de las bebidas alcohólicas puede generar resultados indeseados. No todos son nocivos, pero algunos pueden estar relacionados con problemas.
- Cuando existen disparidades entre las jurisdicciones aledañas o cuando dichas restricciones son rigurosas, los resultados indeseados pueden incluir un comercio transfronterizo y el crecimiento del mercado gris y negro del alcohol.
- Estos resultados indeseados pueden fomentar el crecimiento del crimen organizado y pueden representar pérdidas económicas para el gobierno y el sector privado, como también para el empleo.

Limitaciones:

- En los mercados en los que gran parte de las bebidas alcohólicas son no comerciales, las políticas gubernamentales que restringen su disponibilidad producen un escaso impacto.
- La evidencia de la eficacia y el impacto de las restricciones a la disponibilidad deriva de una cantidad limitada de países, lo que cuestiona su capacidad de transferencia a otros países.
- Las políticas que restringen la disponibilidad física de las bebidas alcohólicas han sido objetadas por puntos de vista evolutivos sobre la relación entre los gobiernos y sus ciudadanos, como también por la mayor demanda de elección de los consumidores.
- Las medidas de control sobre la disponibilidad del alcohol generalmente también se encuentran limitadas por el grado con el cual se pueden implementar en forma eficaz.

¿Cuál es la cuestión?

Las restricciones sobre la disponibilidad de las bebidas alcohólicas se encuentran entre las medidas políticas tradicionales que aplican los gobiernos en la mayoría de los países [1].

El fundamento subyacente de la salud pública para la reducción generalizada de la disponibilidad sostiene que la restricción del acceso al alcohol limitará los niveles de consumo y, en consecuencia, reducirá los niveles de daños relacionados con el alcohol.

Generalmente, las restricciones se implementan mediante medios económicos; fijando niveles de precios e impuestos [2].

También se pueden implementar a través de medios físicos, incluyendo lo siguiente:

- Monopolios gubernamentales que regulan la venta (y producción) de las bebidas alcohólicas;
- Restricciones en las licencias respecto del horario y los días en que se puede vender alcohol;
- Restricciones sobre la densidad y la ubicación de los establecimientos minoristas.

La evidencia sobre estos tres tipos de medidas se analizará más adelante.

Las restricciones sobre la disponibilidad también se aplican en forma orientada a ciertas personas, por ejemplo, a través de las leyes sobre compra legal o edad legal para el consumo de alcohol o normas sobre la venta a personas embriagadas; dichas restricciones no se tratan en este documento.

¿Cuál es el debate?

El debate acerca de la limitación de la disponibilidad física de las bebidas alcohólicas tiene dos aspectos:

- El grado con el cual deben aplicarse dichas normas, ya sea con o sin las intervenciones objetivo;
- La eficacia de las restricciones como herramienta de la salud pública a fin de reducir los daños relacionados con el alcohol.

Una postura muy sostenida entre las personas del ámbito de la salud pública y los asuntos de políticas es que el control de las bebidas alcohólicas es la estrategia más eficaz para la prevención y la reducción de los resultados negativos:

> "En general, la regulación de la disponibilidad física y el uso de impuestos al alcohol tiene un alto nivel de eficacia. Dado el gran alcance de estas estrategias y el costo relativamente bajo de su implementación, el impacto que se prevé que estas medidas causarán sobre la salud pública es relativamente alto" [3, p. 270].

Una postura alternativa sostiene que, si bien las restricciones físicas sobre las bebidas alcohólicas son parte de un marco regulatorio del alcohol, se deben implementar junto con otras medidas más orientadas a los patrones específicos de consumo de alcohol y los daños.

Esta postura también menciona a las potenciales consecuencias y deficiencias imprevistas que han acompañado a la aplicación de los controles estrictos de las bebidas alcohólicas:

> "Además de la posibilidad de producirse consecuencias imprevistas y un mayor daño, cabe destacar que las medidas en el ámbito de la población por sí solas no pueden cambiar los patrones de consumo problemático y la cultura general de consumo de alcohol en exceso que prevalece en muchos países. A pesar de la continua implementación de altos impuestos, restricciones sobre la disponibilidad del alcohol y otras medidas en el ámbito de la población, los patrones de consumo nocivo siguen teniendo gran prevalencia en los países de Europa del Norte y del Este" [4, p. 77].

¿Cuál es la evidencia?

Las investigaciones sobre el impacto de restricciones físicas generalizadas a la disponibilidad se han enfocado en su efecto sobre el consumo total de alcohol, como también en los indicadores específicos de los daños relacionados con el alcohol, tal como conducción bajo los efectos del alcohol, problemas de orden público, agresiones y violencia.

Monopolios minoristas del alcohol

Según el informe 2004 "Global Status Report on Alcohol Policy" de la Organización Mundial de la Salud, el 15% de los 150 países encuestados tienen alguna modalidad de monopolio gubernamental que controla la venta (o la producción) de cerveza, vino o licores [1].

- Los monopolios ofrecen un medio para que los gobiernos generen ingresos estatales en forma directa.
- También se los ha reconocido como herramienta de salud pública para reducir los niveles de consumo de alcohol y los daños [5].
- Se ha argumentado que, cuando el control lo realiza el estado y no los minoristas privados, los ingresos que se generan a través de la producción y venta de alcohol se usan para el bien público.

En los últimos años, se produjo cierta flexibilización de los controles monopólicos sobre la disponibilidad

física y el comercio minorista de las bebidas alcohólicas.

Estos cambios han incluido la flexibilización del horario y los días de venta y una mayor disponibilidad de las bebidas alcohólicas fuera de los establecimientos minoristas propiedad del gobierno, por ejemplo, en tiendas de comestibles y supermercados.

La flexibilización de los controles se produjo en respuesta a varios factores, incluyendo la demanda de los consumidores, las consideraciones económicas y los desafíos políticos, tal como el esfuerzo de la Unión Europea (UE) por armonizar las medidas políticas.

Los monopolios minoristas persisten en una cantidad de países del mundo, especialmente en varios países nórdicos de Europa, algunas provincias de Canadá y varias jurisdicciones de Estados Unidos (EE.UU.).

Las investigaciones sobre la eficacia de los monopolios minoristas del alcohol como medida política han analizado el impacto del consumo de alcohol, como también los indicadores de daños relacionados con el alcohol.

Impacto sobre el consumo de alcohol

Las investigaciones sobre el impacto de la flexibilización del control monopólico sobre las ventas minoristas (por ejemplo, permitiendo la venta de vino y cerveza en las tiendas de comestibles y los supermercados) han arrojado resultados variados con respecto a las ventas de alcohol. Generalmente, las ventas se toman como representación del consumo de alcohol.

- Luego de la privatización de la venta de vino nacional e importado en 1978 y 1983, respectivamente, en la provincia canadiense de Quebec, se produjo un aumento inicial y una nivelación posterior de las ventas de vino [6]. No se produjo un impacto apreciable sobre las ventas totales de alcohol o sobre las ventas de cerveza y licores [7, 8].
- La privatización de las ventas de vino en varios estados de EE.UU. generó un aumento de las ventas totales de alcohol [9-11]. Sin embargo, el impacto fue inconsistente. En algunos casos, pero no en otros, también se observó un aumento en las ventas de cerveza y una disminución en las ventas de licores.

Algunos estudios se enfocaron específicamente en el impacto que produjeron los monopolios minoristas del alcohol sobre el consumo de alcohol entre los jóvenes.

- En Finlandia y Noruega, se ha argumentado que los monopolios son medios eficaces para cumplir con los requisitos mínimos de compra legal y edad legal para el consumo de alcohol [12], ya que los empleados del estado participan integralmente en las ventas de los establecimientos para consumo fuera del lugar.
- Algunas investigaciones que se realizaron en Estados Unidos han sugerido una relación entre los monopolios y un menor consumo, como también una disminución de los episodios de consumo excesivo entre los jóvenes [13, 14].

Sin embargo, existen inconsistencias entre estos resultados y la realidad del consumo de alcohol entre los jóvenes en el ámbito internacional.

- Los resultados de las primeras versiones del Proyecto Europeo de Encuestas Escolares sobre el Alcohol y otras Drogas (ESPAD por su sigla en inglés) y otras encuestas sobre el consumo de alcohol entre los jóvenes de Europa han indicado mayores índices de embriaguez entre los jóvenes de los países que cuentan con monopolios minoristas, posiblemente ello esté relacionado con los patrones generales de consumo de alcohol [15].
- Otras investigaciones que se realizaron en Estados Unidos indican que la privatización de las ventas no produjo impacto alguno sobre la cantidad de bebedores compulsivos o problemáticos entre la población general [16].

Algunas investigaciones sobre el impacto de los monopolios minoristas se han enfocado en los modelos que predicen el posible impacto de los cambios, tal como la flexibilización de las restricciones, sobre las medidas de consumo y daño.

Dicho modelo ha incluido estudios predictivos sobre el impacto de la armonización con las leyes de la UE en los países nórdicos y la flexibilización de las restricciones a las ventas en Canadá y Estados Unidos.

- Por ejemplo, se estimó que la privatización de las ventas de alcohol en Canadá [17] y Suecia [18] conllevaría un gran aumento del consumo (de hasta 27%) y generaría un perjuicio social y económico significativo. Sin embargo, nada de ello ha sucedido.

Impacto sobre los indicadores del daño relacionado con el alcohol

En resumen, la información no indica una relación directa entre los monopolios minoristas del alcohol y una disminución de la conducción bajo los efectos del alcohol [19, 20].

- Sin embargo, un estudio que se realizó en EE.UU. ha sugerido menores índices de consumo entre los jóvenes de estados que poseen monopolios minoristas del alcohol, como también una asociación con menores incidentes de conducción bajo los efectos del

alcohol y muertes entre los menores de la edad legal para el consumo de alcohol (21 años) [21].

Horarios de licencia

En la mayoría de los países en que se comercializan bebidas alcohólicas, se necesita algún tipo de licencia donde se establece el horario de venta. Dichas disposiciones se aplican al horario de apertura y cierre de los establecimientos para consumo dentro y fuera del lugar.

Para el uso de restricciones en el otorgamiento de la licencia, se cita el fundamento de salud pública de reducción del consumo y los daños.

Dichas medidas también se usan para paliar la presión sobre los servicios públicos, tales como vigilancia, asistencia en caso de emergencia y el transporte público.

Impacto sobre el consumo de alcohol

En los casos en que se han realizado cambios en las políticas, se ha analizado la asociación entre el horario de funcionamiento de los establecimientos licenciados y los niveles de consumo de alcohol y/o los indicadores de daños.

El área más común para dicho cambio es la introducción de la opción de un horario ampliado, lo que permite que los establecimientos que así lo deseen soliciten licencias para funcionar con un horario ampliado.

El análisis de la evidencia disponible indica una relación inconsistente entre el horario de funcionamiento ampliado y los niveles de consumo de alcohol.

Sin embargo, se ha observado una concentración de consumo de alcohol alrededor del horario de cierre, sea cual fuere dicho horario.

- En los establecimientos en los que se consume alcohol en el lugar, dicho consumo generalmente se concentra alrededor del horario de cierre. Cuando se amplía el horario de cierre, se ha observado un cambio en la concentración del consumo que coincide con el nuevo horario de cierre [22-25].
- Si bien la evidencia no indica un aumento de la cantidad de bebedores empedernidos y problemáticos como resultado del horario de venta ampliado [16], según la información de Australia, resulta que los bebedores empedernidos son más propensos que otros bebedores a usar el horario ampliado [23].

Impacto sobre los indicadores del daño relacionado con el alcohol

Conducción bajo los efectos del alcohol

El impacto que producen los cambios en el horario de licencia sobre la incidencia de la conducción bajo los efectos del alcohol y los accidentes de tránsito relacionados con el alcohol varían entre los diferentes países. Por ejemplo:

- En Islandia, luego de la ampliación del horario de licencia en 2000, se reportó un aumento de 80% en la cantidad de supuestos casos de conducción bajo los efectos del alcohol [26].
- Sin embargo, cuando se amplió el horario de licencia en Australia en 1993 [24, 25] o en el Reino Unido en 2003 [22] no se observó dicho aumento.
- En la provincia canadiense de Ontario, luego de la ampliación del horario de licencia en 1996 se produjo una reducción general de las fatalidades de tránsito en toda la provincia [27].
- Varios cambios en el horario de licencia en el estado estadounidense de Texas indicaron una reducción de los accidentes relacionados con el alcohol, especialmente los relacionados con el vino y la cerveza, pero también indicaron un incremento de los accidentes relacionados con los licores [28].

Estos resultados heterogéneos pueden ser relacionados en parte con la implementación de otras medidas políticas junto con los cambios del horario de licencia.

La ampliación del horario de licencia ha pasado la incidencia de accidentes de tránsito hacia el nuevo horario de cierre.

- Se ha relacionado al horario ampliado de cierre con una concentración tardía de los accidentes de tránsito, lo que coincide con el nuevo horario [22, 24].
- Dado el horario tardío en el cual se producen los accidentes, probablemente involucren a los que han tomado los últimos tragos en un negocio con un permiso de funcionamiento ampliado [25, 29].

La relación entre el horario de licencia y la conducción bajo los efectos del alcohol es compleja y puede generar muchos resultados, previstos e imprevistos, próximos y distantes.

- Luego de la ampliación del horario de venta en la provincia canadiense de Ontario en 1996, los accidentes de tránsito en general disminuyeron en toda la provincia [27].
    - Sin embargo, en la ciudad de Windsor, Ontario, se observó un incremento en la cantidad de accidentes.

- Al mismo tiempo, disminuyó la cantidad de accidentes en la localidad vecina de Detroit (Estados Unidos), ubicada justo al otro lado de la frontera. El cierre en Detroit ya se realizaba más tarde, lo que alentaba a los canadienses a cruzar la frontera cuando cerraban los bares de Ontario.

Los resultados sugieren que la disminución y el aumento simultáneo en EE.UU. y Canadá, respectivamente, fue el resultado de un cambio en los clientes de los bares canadienses que ya no necesitaban cruzar la frontera para beber.

Orden público, agresiones y violencia

Los problemas de orden público, las agresiones y la violencia entre los clientes de los establecimientos licenciados se encuentran entre las principales motivaciones para la restricción del horario de licencia. Gran parte de la resistencia a la ampliación del horario de licencia, por ejemplo, se relaciona con la preocupación de que dichos incidentes aumenten.

La experiencia en el ámbito nacional es variada.

- La ampliación del horario de funcionamiento en Reykjavik, Islandia, en 1996, generó un aumento de la cantidad de llamados a la policía, peleas y admisiones en la sala de emergencias del centro de la ciudad donde se concentraban los establecimientos de venta de alcohol [26].
- En Australia, el horario ampliado generó un aumento de los índices de agresiones en los establecimientos con licencias ampliadas [24]. Sin embargo, un estudio de seguimiento también indicó un aumento de los índices de agresiones en los establecimientos sin licencias ampliadas [30], lo que sugiere que también pueden estar involucrados otros factores.
- Ello se contrapone con un informe que realizó el Departamento del Interior (Home Office) del Reino Unido luego de la ampliación del horario de funcionamiento en Inglaterra y Gales a través de la Ley de Licencias de 2003 y que indica que no se produjo cambio alguno en los niveles totales de delitos o admisiones en la sala de emergencia y hasta incluso se reportó una disminución de los delitos violentos [31].

Algunas investigaciones también han analizado el impacto de la restricción del horario de licencia, pero las evidencias no son concluyentes. Por ejemplo:

- Un informe de Brasil indica una significativa disminución de los homicidios luego de la restricción de los horarios de venta [32]. Sin embargo, muchas otras medidas coincidieron con estos cambios (la implementación de una ley para el control de armas, mayores esfuerzos contra el tráfico de drogas y una aplicación más rigurosa de los horarios de cierre); lo que también puede haber producido un impacto sobre los resultados.
- Un estudio sobre el horario de funcionamiento restringido en una pequeña comunidad aborigen de Australia indicó una disminución del consumo per cápita y de las hospitalizaciones relacionadas con el alcohol, pero ningún cambio en los delitos imputados [33].

En vista de las evidencias, se debe analizar la interacción entre los cambios del horario de licencia y los resultados dentro del contexto de otros factores que pueden contribuir a la incidencia del daño.

Restricciones sobre los días de venta

Una medida que se utiliza frecuentemente para restringir la disponibilidad del alcohol es la prohibición de las ventas en días particulares de la semana (p. ej., domingos, feriados o día de elecciones). Esta medida se ha implementado en diferentes países de todo el mundo.

Sin embargo, la mayoría de los estudios sobre el impacto de las restricciones a los días de venta se han realizado en Canadá, el Reino Unido, Estados Unidos y Suecia y se ha analizado la liberalización de las restricciones, tal como el efecto de levantar las prohibiciones de venta de alcohol en días específicos de la semana.

Impacto sobre el consumo de alcohol

El impacto de los cambios de políticas respecto de los días de venta se ha correlacionado con los cambios en las ventas de alcohol, lo que se utilizó como representación del consumo de alcohol.

- En los casos en que se levantaron las prohibiciones sobre la venta de alcohol en días específicos de la semana se observó un aumento de las ventas de alcohol [34-36].
- Según algunos estudios, el impacto de levantar la prohibición de venta los domingos es particularmente intenso para la cerveza [34, 36]. Se ha sugerido que ello puede estar relacionado con la concentración de eventos deportivos que se realizan los domingos.

El levantamiento de las restricciones a las ventas en días específicos puede producir un impacto mayor sobre ciertos grupos de bebedores. Por ejemplo:

- Un estudio que se realizó en Escocia luego del inicio de ventas los días domingo [37] no indicó impacto alguno a corto plazo sobre el consumo. Sin embargo, se observaron aumentos en el consumo a largo plazo entre los hombres jóvenes (18-25 años) y los

bebedores empedernidos. Las personas que beben en forma moderada no se vieron afectadas.

- En otro estudio realizado en Escocia se observó un aumento del consumo de alcohol entre las mujeres [38], aunque los autores sostienen que otros cambios socioeconómicos que se produjeron al mismo tiempo en que se levantó la prohibición de venta los días domingo pueden haber contribuido a dichos resultados.

Impacto sobre los indicadores del daño relacionado con el alcohol

El impacto de los cambios de días en los cuales se puede vender alcohol fue diferente entre un país y otro.

- La información de Suecia indica que la derogación de las prohibiciones de abrir los días sábados en el año 2000 generaron un aumento de la conducción bajo los efectos del alcohol y de las pruebas positivas de alcohol en sangre entre los conductores [35, 39-41]. Sin embargo, este cambio de política también coincidió con un control y una aplicación más eficaz de las normas sobre conducción bajo los efectos del alcohol, especialmente en las inmediaciones de los establecimientos minoristas. La implementación conjunta de estas diferentes medidas pudo haber distorsionado los resultados, con una cantidad mayor de pruebas de alcohol cerca de los establecimientos minoristas que antes de la revocación de la prohibición de los sábados.
- Una prohibición de venta de alcohol los días domingos y su posterior revocación en el estado estadounidense de Georgia en 1992 generó un interesante estudio de caso sobre el impacto que las restricciones a la disponibilidad causaron sobre la conducción bajo los efectos del alcohol:
  - La implementación de una prohibición los días domingo implicó una disminución de las infracciones por conducir bajo los efectos del alcohol todos los días de la semana, especialmente los domingos [42].
  - Sin embargo, la posterior revocación de la prohibición no indicó un aumento estadísticamente significativo de la conducción bajo los efectos del alcohol cualquier día de la semana [43].

Densidad de los establecimientos

Muchas jurisdicciones imponen restricciones de zonificación sobre la cantidad de establecimientos para consumo dentro o fuera del lugar o prohíben la venta de alcohol en la cercanía de las escuelas u otras instituciones o lugares públicos.

Las investigaciones sobre la relación entre la densidad de los establecimientos y el consumo de alcohol y los daños generalmente derivan de correlaciones y no de estudios realizados sobre los cambios reales en las políticas.

Impacto sobre el consumo de alcohol

La mayoría de la evidencia disponible sobre el impacto de las densidades de los establecimientos proviene de información de EE.UU. Los resultados de estos estudios indican lo siguiente:

- La densidad de los establecimientos minoristas es mayor en las áreas económicamente desfavorecidas que en las áreas más prósperas [39, 40, 44-46].
- Por otro lado, el consumo de alcohol es mayor en las áreas más prósperas [44, 47], donde la densidad de los establecimientos minoristas es menor. Aquí, las normas sociales también son más propensas a aceptar el consumo de alcohol.
- Se ha sugerido que la densidad de los establecimientos se encuentra directamente relacionada con la demanda de alcohol [48]. Sin embargo, la relación inversa (que se menciona anteriormente) entre la densidad de los establecimientos y el consumo se contradice en forma directa con dicha afirmación.
- Si bien la densidad de los establecimientos no se correlaciona con la cantidad de bebedores de un área particular, se ha relacionado con el consumo excesivo [40, 49].
- Las mayores densidades de los establecimientos para consumo en el lugar se han correlacionado con la ebriedad y el consumo excesivo [50]. Sin embargo, no se puede descartar que los bebedores empedernidos pueden autoseleccionarse a ciertos tipos de establecimientos. En Canadá, por ejemplo, los bares y pubs se relacionan más probablemente con hombres jóvenes y solteros de condición socioeconómica baja mientras que las mujeres mayores, más educadas y más adineradas son más propensas a frecuentar restaurantes [51].

Impacto sobre los indicadores del daño relacionado con el alcohol

Conducción bajo los efectos del alcohol

La información sobre el efecto que produce la densidad de los establecimientos sobre la conducción bajo los efectos del alcohol es variada.

- La evidencia de Estados Unidos sugiere que la mayor disponibilidad de las bebidas alcohólicas (como una función de la densidad de los establecimientos) se

correlaciona con un aumento de los accidentes de tránsito [52, 53].

- Sin embargo, algunos estudios indican un aumento de los accidentes de tránsito luego de la disminución de la densidad de los establecimientos [54].
- Generalmente, se asocia en forma positiva a los accidentes de tránsito con los bares y los establecimientos para consumo fuera del lugar, mientras que se ha indicado una relación negativa con los restaurantes [53, 55].

Se ha sugerido que la relación puede tener menos que ver con la densidad real de los establecimientos que con la autoselección de los clientes de esos tipos de establecimientos que generalmente se encuentran en las áreas de mayor densidad.

Orden público, agresiones y violencia

También se ha mencionado una relación entre la densidad de los establecimientos minoristas (establecimientos para consumo dentro y fuera del lugar) y las agresiones y la violencia [56-59].

- Los mayores niveles de agresiones y violencia que se hallaron en estudios de EE.UU. se reportaron en áreas urbanas pobres muy pobladas de grupos minoritarios [58-60]. Estas también son las áreas que tienen las mayores concentraciones de establecimientos.

Por lo tanto, también es importante considerar el rango de factores sociales y económicos de estas áreas que desempeñan un rol claro e importante respecto de la violencia.

Algunos estudios han tratado de analizar las relaciones entre la densidad de los establecimientos y los daños, tal como el abuso infantil o los accidentes y la mortalidad entre los niños [54].

- En los lugares con mayor densidad de establecimientos para consumo fuera del lugar, se han reportado mayores índices de accidentes infantiles, agresiones y lesiones por abuso infantil [61], lo que sugiere una relación entre la densidad de los establecimientos y las lesiones por agresión.

Sin embargo, el abuso infantil, los accidentes infantiles y las lesiones por agresión también se relacionan con otros factores que incluyen mayores índices de pobreza y una mayor densidad de viviendas desocupadas. Todo ello también suele suceder en las mismas áreas urbanas en las que la densidad de los establecimientos minoristas es alta.

- Un estudio que se realizó en Australia sugiere que puede existir un umbral por debajo del cual la densidad no produce efecto alguno sobre las agresiones y por encima del cual se produce un brusco incremento [57]. Esta asociación puede ser más intensa para las densidades de pubs, tabernas y establecimientos similares en los que se consume alcohol [56, 57].

¿Existen resultados indeseados?

Las restricciones sobre la disponibilidad física del alcohol se relacionan con una gama de resultados indeseados o imprevistos [62].

No todos los resultados indeseados son nocivos, pero algunos pueden estar relacionados con problemas.

El potencial de daño relacionado con los resultados imprevistos se debe sopesar con los potenciales beneficios de la implementación de controles.

Cuando las políticas sobre la disponibilidad de las bebidas alcohólicas varían entre una jurisdicción y la otra, el consumo y el comercio pueden pasar de la jurisdicción más restrictiva a la menos restrictiva.

- Los países nórdicos de Europa, donde los controles de alcohol incluyen a monopolios sobre las ventas, como también políticas de impuestos y precios altos del alcohol, han evidenciado un comercio transfronterizo significativo con los países vecinos en los que las políticas son menos rigurosas (y donde los precios son menores) [63, 64].

Los cambios en el comercio y el consumo también pueden estar acompañados de un cambio complejo en los problemas relacionados con el alcohol.

- Por ejemplo, la ampliación del horario de licencia en la provincia canadiense de Ontario produjo un impacto sobre la incidencia de los accidentes de tránsito relacionados con el alcohol en el ámbito local, como también a lo largo de la frontera con Estados Unidos [27].

Cuando la disponibilidad física del alcohol se encuentra severamente restringida, el resultado puede ser un crecimiento del mercado ilícito del alcohol y el crimen organizado.

- Durante la era Gorbachev, las restricciones a la disponibilidad física del alcohol en la Unión Soviética de la década de 1980 generó un incremento brusco de la producción ilegal y el contrabando transfronterizo [65-67].
- Un ejemplo extremo es el caso histórico de la prohibición en Estados Unidos entre 1920 y 1933, donde la producción y la venta de alcohol ilícito se vinculó estrechamente con la actividad delictiva y el crimen organizado.

- En 2004, Finlandia flexibilizó algunas de sus políticas restrictivas sobre el alcohol, en parte con el propósito de adelantarse al surgimiento de un mercado gris [64].
- La prohibición total de la venta y el consumo de bebidas alcohólicas (por ejemplo, en los países islámicos) también ha generado un comercio ilícito proveniente de los países aledaños en los que el alcohol se consigue en forma legal [1].

La pérdida de ingresos para las jurisdicciones en las que las restricciones sobre el alcohol son menos severas produce un impacto sobre los sectores minoristas y de la hospitalidad.

La amenaza de pérdida de puestos de trabajo e ingresos fue uno de los fundamentos subyacentes de la decisión que tomó Finlandia de flexibilizar sus políticas sobre el alcohol en 2004 [64].

¿Cuáles son las limitaciones?

Mercado desregulado

En esos mercados en los que gran parte de las bebidas alcohólicas que se consumen no se producen comercialmente y, por lo tanto, fuera del área de competencia del gobierno, las políticas que limitan la disponibilidad física del alcohol tienen poco impacto.

- El alcohol no comercial representa una proporción significativa del alcohol que se consume en todo el mundo. Las estimaciones varían. Para los países en vías de desarrollo, el alcohol no registrado puede representar entre dos tercios (en el Subcontinente Indio) y 90% (en África del Este) del consumo total de alcohol [1].
- Las evidencias indican claramente que, cuando los productos comerciales son inaccesibles debido a restricciones físicas o económicas, los productos no comerciales constituyen una alternativa popular. Ello ha quedado demostrado tanto en los países en vías de desarrollo como en los países desarrollados.
- En algunas partes del mundo, el acceso restringido a las bebidas alcohólicas comerciales ha generado un cambio hacia el consumo del alcohol derivado, no apto para el consumo, generando graves inquietudes de salud pública [68].

Transferibilidad de los resultados de las investigaciones

Se cuestiona si la evidencia sobre el impacto de las restricciones físicas a la disponibilidad de las bebidas alcohólicas se puede transferir entre los diferentes países.

- Gran parte de la evidencia proviene de Australia, Canadá, Nueva Zelanda, Estados Unidos y los países del norte de Europa. Estos países tienen culturas particulares de consumo de alcohol y vínculos con el alcohol que no se encuentran en otros lugares.
- Por ejemplo, el trabajo sobre la correlación entre la densidad de los establecimientos y la conducción bajo los efectos del alcohol, las agresiones y la violencia se ha realizado principalmente en Estados Unidos, especialmente en las grandes ciudades de EE.UU. que poseen altos índices de pobreza, delitos, violencia, tensión racial, desempleo, marginación social, problemas de cumplimiento de leyes y otras condiciones sociales y económicas específicas [52, 58-60, 69]. Los resultados de este trabajo no pueden aplicarse en los lugares con condiciones diferentes.

Apoyo popular

Se han objetado las restricciones sobre la disponibilidad de las bebidas alcohólicas modificando la opinión pública sobre los controles gubernamentales y la mayor demanda de elección entre los consumidores.

- A fines de la década de 1980, las leyes restrictivas para los restaurantes comenzaron a cambiar en Suecia y otros países nórdicos, y ello trajo aparejado una demanda de liberalización y un mayor acceso a las bebidas alcohólicas [70].
- Las encuestas entre los consumidores de Ontario, Canadá, sobre las políticas del alcohol indican una tendencia a favor de la flexibilización de los controles, especialmente entre los bebedores de sexo masculino [71].
- Las evidencias indican que el apoyo público por las políticas gubernamentales de control del alcohol es alto en algunos países, mientras que en otros es bastante bajo [72].

Implementación

La limitación final al impacto de los controles sobre la disponibilidad del alcohol está dada en la implementación de dichos controles [62].

- Las restricciones físicas requieren que las leyes o las normas establezcan medidas relacionadas con la disponibilidad del alcohol y, si dichas leyes no existen, deben promulgarse.
- El control de la disponibilidad de las bebidas alcohólicas depende en gran medida de la ejecución de las normas y de la aplicación de sanciones en caso de incumplimiento de las restricciones. Ello genera dificultades en los países en que existe una escasa

voluntad institucional para implementar los controles o en los países con altos niveles de corrupción.

- La ejecución no sólo requiere de la participación policial, sino también de los oficiales de frontera y aduana para supervisar el tráfico transfronterizo.

Publicaciones pertinentes de ICAP

Antalova, L., & Martinic, M. (2005). *Beverage alcohol availability controls*. ICAP Review 1. Disponible: http://www.icap.org/Publications/ICAPReviews/

Grant, M., & Leverton, M. (Eds.) (2010). *Working together to reduce harmful drinking (Trabajando en conjunto para reducir el consumo nocivo de alcohol)*. New York: Routledge. Disponible: http://www.icap.org/Publications/WorkingTogether

International Center for Alcohol Policies (ICAP). (2008). *Policy planning and choice: Guide to feasible interventions (Planificación y elección de la política: Guía para lograr intervenciones factibles)*. ICAP Policy Guides. Disponible: http://www.icap.org/PolicyTools/ICAPPolicyGuides/

Stimson, G. V., Grant, M., Choquet, M., & Garrison, P. (Eds.). (2007). *Drinking in context: Patterns, interventions, and partnerships (El consumo de alcohol en contexto: Patrones, intervenciones y asociaciones)*. New York: Routledge. Disponible: http://www.icap.org/Publications/DrinkingInContext

Referencias

1. World Health Organization (WHO). (2004). Global status report on alcohol. Geneva, Switzerland: Author. See also: World Health Organization (WHO). (2004). Global status report on alcohol policy. Geneva, Switzerland: Author.
2. International Center for Alcohol Policies (ICAP). (2008). Taxation of beverage alcohol. ICAP Issues Briefings. Washington, DC: Author.
3. Babor, T. F., Caetano, R., Casswell, S., Edwards, G., Giesbrecht, N., Graham, K., et al. (2003). Alcohol: No ordinary commodity. Research and public policy. Oxford, U.K.: Oxford University Press.
4. Stimson, G. V., Grant, M., Choquet, M., & Garrison, P. (Eds.). (2007). Drinking in context: Patterns, interventions, and partnerships. New York: Routledge.
5. Systembolaget (Swedish Alcohol Retail Monopoly). (2007). Shops and hours. Available: http://www.systembolaget.se/ButikerOppettider/.
6. Adrian, M., Ferguson, B.S., & Her, M. (1996). Does allowing the sale of wine in Quebec grocery stores increase consumption? Journal of Studies on Alcohol, 57, 434–448.
7. Trolldal, B. (2005). Availability and sales of alcohol in four Canadian provinces: A time-series analysis. Contemporary Drug Problems, 32, 343–372.
8. Trolldal, B. (2005). The privatization of wine sales in Quebec in 1978 and 1983 to 1984. Alcoholism: Clinical and Experimental Research, 29, 410–416.
9. Wagenaar, A., & Holder, H. D. (1995). Changes in alcohol consumption resulting from the elimination of retail wine monopolies: Results from five U.S. states. Journal of Studies on Alcohol, 56, 566–572.
10. MacDonald, S. (1986). The impact of increased availability of wine in grocery stores on consumption: Four case histories. British Journal of Addiction, 81, 381–387.
11. Wagenaar, A., & Holder, H. D. (1991). A change from public to private sale of wine: Results from natural experiments in Iowa and West Virginia. Journal of Studies on Alcohol, 52, 162–173.
12. Rossow, I., Karlsson, T, & Raitasalo, K. (2008). Old enough for a beer? Compliance with minimum legal age for alcohol purchases in monopoly and other off-premise outlets in Finland and Norway. Addiction, 103,1468–1473.
13. Miller, T., Snowden, C., Brickmayer, J., & Hendrie, D. (2006). Retail alcohol monopolies, underage drinking, and youth impaired driving deaths. Accident Analysis & Prevention, 38, 1162–1167.
14. Nelson, J. P. (2008). How similar are youth and adult alcohol behaviors? Panel results for excise taxes and outlet density. Atlantic Economic Journal, 36, 89–104.
15. Andersson, B., Hibell, B., Beck, F., Choquet, M., Kokkevi, A., Fotiou, A., et al. (2007). Alcohol and drug use among European 17-18 year old students: Data from the ESPAD project. Stockholm: Swedish Council for Information on Alcohol and Other Drugs (CAN) & Pompidou Group at the Council of Europe.
16. Fitzgerald, J. L., & Mulford, H. A. (1992). Consequences of increasing alcohol availability: The Iowa experience revisited. British Journal of Addiction, 87, 267–274.
17. Her, M., Giesbrecht, N., Room, R., & Rehm, J. (1998). Implications of privatizing/deregulating alcohol retail sales: Projections of alcohol consumption in Ontario. Journal of Substance Abuse, 10, 355–373.

18. Andreasson, S., Holder, H. D., Norström, T., Österberg, E.,& Rossow, I. (2006). Estimates of harm associated with changes in Swedish alcohol policy: Results from past and present estimates. Addiction, 101, 1096–1105.

19. Trolldal, B. (2005). An investigation of the effect of privatization of retail sales of alcohol on consumption and traffic accidents in Alberta, Canada. Addiction, 100, 662–671.

20. Powers, E. L., & Wilson, J. K. (2004). Access denied: The relationship between alcohol prohibition and driving under the influence. Sociological Inquiry, 74, 318–337.

21. Miller, T., Snowden, C., Brickmayer, J., & Hendrie, D. (2006). Retail alcohol monopolies, underage drinking, and youth impaired driving deaths. Accident Analysis & Prevention, 38, 1162–1167.

22. Bruce, D. (1980). Changes in Scottish drinking habits and behaviour following the extension of permitted evening opening hours. Health Bulletin, 38, 133–137.

23. McLaughlin, K., & Harrison-Stewart, A. (1988). Evaluation study of the relaxation of alcohol licensing laws for the defence of the America's Cup. Perth, Australia: Western Australian Alcohol and Drug Authority.

24. Chikritzhs, T., Stockwell, T., & Masters, L. (1997). Evaluation of the public health and safety impact of extended trading permits for Perth hotels and night-clubs. Perth, Australia: National Centre for Research into the Prevention of Drug Abuse.

25. Chikritzhs, T., & Stockwell, T. (2006). The impact of later trading hours for hotels on levels of impaired driver road crashes and driver breath alcohol levels. Addiction, 101, 1254–1264.

26. Ragnarsdottir, P., Kjartansdottir, A., & Daviosdottir, S. (2002). Effect of extended alcohol serving-hours in Reykjavik. In R. Room (Ed.), Effects of Nordic alcohol policies: What happens to drinking and harm when alcohol controls change? (pp. 145–154). Helsinki, Finland: Nordic Council for Alcohol and Drug Research (NAD).

27. Vingilis, E., McLeod, A. I., Seeley, J., Mann, R. E., Beirness, D., & Compton, C. P. (2005). Road safety impact of extended drinking hours in Ontario. Accident Analysis and Prevention, 37, 549–556.

28. Baughman, R., Conlin, M., Dickert-Conlin, S., & Pepper, J. (2001). Slippery when wet: The effects of local alcohol access laws on highway safety. Journal of Health Economics, 20, 1089–1096.

29. Chikritzhs, T., & Stockwell, T. (2007). The impact of later trading hours for hotels (public houses) on breath alcohol levels of apprehended impaired drivers. Addiction, 102, 1609–1617.

30. Chikritzhs, T., & Stockwell, T. (2002). The impact of later trading hours for Australian public houses (hotels) on levels of violence. Journal for Studies on Alcohol, 63, 591–599.

31. Hough, M., Hunter, G., Jacobson, J., & Cossalter, S.(2008). The impact of the Licensing Act 2003 on levels of crime and disorder: An evaluation. Research Report 4. London: Home Office.

32. Duailibi, S., Ponicki, W., Grube, J., Pinsky, I., Laranjeira, R., & Raw, M. (2007). The effect of restricting opening hours on alcohol-related violence. American Journal of Public Health, 97, 2276–2280.

33. Douglas, M. (1998). Restriction of the hours of sale of alcohol in a small community: A beneficial impact. Australian and New Zealand Journal of Public Health, 22, 714–719.

34. Norström, T., & Skog, O. J. (2003). Saturday opening of alcohol retail shops in Sweden: An impact analysis. Journal of Studies on Alcohol, 64, 393–401.

35. Norström, T., & Skog, O. J. (2005). Saturday opening of alcohol retail shops in Sweden: An experiment in two phases. Addiction, 100, 767–776.

36. Stehr, M. (2007). The effect of Sunday sales bans and excise taxes on drinking and cross-border shopping for alcoholic beverages. National Tax Journal, 60, 85–105.

37. Knight, I., & Wilson, P. (1980). Scottish licensing laws: A survey carried out on behalf of the Scottish Home and Health Department. London: Office of Population Census and Surveys, Social Survey Division.

38. Goddard, E. (1986). Drinking and attitudes to licensing in Scotland. London: Office of Population Census and Surveys, Social Survey Division.

39. Scribner, R. A., Theall, K. P., Ghosh-Dastidar, B., Mason, K., Cohen, D. A., & Simonsen, N. (2007). Determinants of social capital indicators at the neighborhood level: A longitudinal analysis of loss of off-sale alcohol outlets and voting. Journal of Studies on Alcohol and Drugs, 68, 934–943.

40. Scribner, R. A., Cohen, D. A., & Fisher, W. (2000). Evidence of a structural effect for alcohol outlet density: A multilevel analysis. Alcoholism: Clinical and Experimental Research, 24, 188–195.

41. Norström, T., & Skog, O. J. (2003). Saturday opening of alcohol retail shops in Sweden: An impact analysis. Journal of Studies on Alcohol, 64, 393–401.

42. Ligon, J., & Thyer, B. A. (1993). The effects of a Sunday liquor sales ban on DUI arrests. Journal of Alcohol and Drug Education, 38, 33–40.

43. Ligon, J., Thyer, B. A., & Lund, R. (1996). Drinking, eating, and driving: Evaluating the effects of partially removing a Sunday liquor ban. Journal of Alcohol and Drug Education, 42, 15–24.

44. Pollack, C. E., Cubbin, C., Ahn, D., & Winkleby, M. (2005). Neighbourhood deprivation and alcohol consumption: Does availability of alcohol play a role? International Journal of Epidemiology, 34, 772–780.

45. Truong, K. D., & Sturm, R. (2009). Alcohol environments and disparities in exposure associated with adolescent drinking in California. American Journal of Public Health, 99, 264–270.

46. Huckle, T., Huakau, J., Sweetsur, P., Huisman, O., & Casswell, S. (2008). Density of alcohol outlets and teenage drinking: Living in an alcogenic environment is associated with higher consumption in a metropolitan setting. Addiction, 103, 1614–1621.

47. Livingston, M., Laslett, A. M., & Dietze, P. (2008). Individual and community correlates of young people's high-risk drinking in Victoria, Australia. Drug and Alcohol Dependence, 98, 241–248.

48. Gruenewald, P. J., Madden, P., & Janes, K. (1992). Alcohol availability and the formal power and resources of state alcohol beverage control agencies. Alcoholism: Clinical and Experimental Research, 16, 591–597.

49. Schonlau, M., Scribner, R. A., Farley, T. A., Theall, K. P., Bluthenthal, R. N., Scott, M., et al. (2008). Alcohol outlet density and alcohol consumption in Los Angeles county and southern Louisiana. Geospatial Health, 3, 91–101.

50. Scribner, R. A., Mason, K., Theall, K. P., Simonsen, N., Kessel Schneider, S., Gomberg Towvim, L., et al. (2008). The contextual role of alcohol outlet density in college drinking. Journal of Studies on Alcohol and Drugs, 69, 112–120.

51. Single, E., & Wortley, S. (1993). Drinking in various settings as it relates to demographic variables and level of consumption: Findings from a national survey in Canada. Journal of Studies on Alcohol, 54, 590–599.

52. Gruenewald, P. J., & Ponicki, W. R. (1995). The relationship of the retail availability of alcohol and alcohol sales to alcohol-related traffic crashes. Accident Analysis and Prevention, 27, 249–259.

53. Treno, A. J., Johnson, F. W., Remer, L., & Gruenewald, P. J. (2007). The impact of outlet densities on alcohol-related crashes: A spatial panel approach. Accident Analysis and Prevention, 39, 894–901.

54. Chikritzhs, T., Catalano, P., Pascal, R., & Henrickson, N. (2007). Predicting alcohol-related harms from licensed outlet density: A feasibility study. NDLERF Monograph Series 28. Hobart, Tasmania: National Drug Law Enforcement Research Fund (NDLERF).

55. Stockwell, T., & Gruenewald, P. (2004). Controls on physical availability of alcohol. In N. Heather & T. Stockwell (Eds.), The essential handbook of treatment and prevention of alcohol problems (pp. 213–233). New York: John Wiley and Sons.

56. Livingston, M. (2008). A longitudinal analysis of alcohol outlet density and assault. Alcoholism: Clinical and Experimental Research, 32, 1074–1079.

57. Livingston, M. (2008). Alcohol outlet density and assault: A spatial analysis. Addiction, 103, 619–628.

58. Gruenewald, P., Freisthler, B., Remer, L., LaScala, E. A., & Treno, A. (2006). Ecological models of alcohol outlets and violent assaults: Crime potentials and geospatial analysis. Addiction, 101, 666–677.

59. Grunewald, P., & Remer, L. (2006). Changes in outlet densities affect violence rates. Alcoholism: Clinical and Experimental Research, 30, 1184–1193.

60. McKinney, C. M., Caetano, R., Harris, T. R., & Ebama, M. S. (2009). Alcohol availability and intimate partner violence among U.S. couples. Alcoholism: Clinical and Experimental Research, 33, 169–176.

61. Freisthler, B., Grunewald, P., Ring, L., & LaScala, E. A.(2008). An ecological assessment of the population and environmental correlates of childhood accident, assault, and child abuse injuries. Alcoholism: Clinical and Experimental Research, 32, 1969–1675.

62. Stimson, G. V., Grant, M., Choquet, M., & Garrison, P. (Eds.). (2007). Drinking in context: Patterns, interventions, and partnerships. New York: Routledge.

63. Mäkelä, P., Bloomfield, K., Gustafsson, N.-K., Huhtanen, P., & Room, R. (2008). Changes in volume of drinking after changes in alcohol taxes and travellers' allowances: Results from a panel study. Addiction, 103, 181–191.

64. Mäkelä, P., & Österberg, E. (2009). Weakening of one more alcohol control pillar: A review of the effects of the alcohol tax cuts in Finland in 2004. Addiction, 104, 554-563.

65. Loukomskaia, M. I. (1997). Recent alcohol policies in Russia. Alcologia, 9, 37–42.

66. McKee, M. (1999). Alcohol in Russia. Alcohol and Alcoholism, 34, 824–829.

67. Partanen, J. (1993). Failures in alcohol policy: Lessons from Russia, Kenya, Truk and history. Addiction, 88(Suppl.), 129S–134S.

68. Adelekan, M., Razvodovsky, Yu. E., & Liyanage, U. (2008). Noncommercial alcohol in three regions. ICAP Reviews 3. Washington, DC: International Center for Alcohol Policies.

69. Freisthler, B., & Weiss, R. E., (2008). Using Bayesian space-time models to understand the substance use environment and risk for being referred to child protective services. Substance Use and Misuse, 43, 239–251.

70. Abrahamson, M. (1999). Alkoholkontroll I brytningstid – ett kultursociologiskt perspektiv [Alcohol control in a time of change – a cultural sociological perspective]. Stockholm: Institute for Social Work, University of Stockholm.

71. Giesbrecht, N., Ialomiteanu, A., Anglin, L., & Adlaf, N. (2007). Alcohol marketing and retailing: Public opinion and recent policy development in Canada. Journal of Substance Use, 12, 389–404.

72. Hemström, Ö. (2002). Attitudes towards alcohol policy in six EU countries. Contemporary Drug Problems, 29, 605–618.

International Center for Alcohol Policies
Analysis. Balance. Partnership.

1519 New Hampshire Avenue, NW
Washington, DC 20036 USA

Tel: +1.202.986.1159
Fax: +1.202.986.2080

www.icap.org

© International Center for Alcohol Policies, 2009

El Centro Internacional de Políticas sobre el Alcohol (International Center for Alcohol Policies, ICAP) es una organización sin fines de lucro cuya misión consiste en promover la comprensión del rol que el alcohol ocupa en la sociedad a través del diálogo y las asociaciones que incluyen a la industria de las bebidas alcohólicas, la comunidad de la salud pública y otros interesados en la política sobre el alcohol y en ayudar a reducir el abuso del alcohol en el ámbito internacional. ICAP recibe el apoyo de los principales productores internacionales de bebidas alcohólicas.