



Guía Para la Creación de Políticas Integrales sobre el Alcohol

ICAP Policy Guides brindan un panorama general de los principios clave subyacentes al método de ICAP para la elaboración e implementación de políticas sobre el alcohol basadas en los patrones del consumo de alcohol, las intervenciones objetivo y la creación de asociaciones. ICAP Policy Guides se pueden utilizar cuando no sea necesario obtener información minuciosa y herramientas detalladas para la política. Sin embargo, recomendamos que las ICAP Policy Guides se utilicen junto con otras herramientas de ICAP más completas, incluido el Libro Azul de ICAP.

© International Center for Alcohol Policies, 2008

El Centro Internacional de Políticas sobre el Alcohol (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 se encuentra respaldada por los principales productores internacionales de bebidas alcohólicas.

Material de referencia sugerido para esta publicación:

ICAP. (2008). *Guía para la Creación de Políticas Integrales sobre el Alcohol. ICAP Policy Guides. Washington, DC: Autor.*

International Center for Alcohol Policies (ICAP)
1519 New Hampshire Avenue, NW
Washington, DC 20036
USA

Tel.: +1 202 986 1159

Fax: +1 202 986 2080

E-mail: webmaster@icap.org
www.icap.org

I. Patrones del Consumo de Alcohol y Política sobre el Alcohol

- **Cómo bebe la gente, no sólo cuánto bebe, determina los resultados que probablemente experimentarán.** Estos son los denominados patrones del consumo de alcohol que describen tres aspectos importantes:

1. **Aspectos individuales**—las características de las personas que beben (p. ej., edad, sexo, estado de salud, experiencia con el alcohol);

2. **Entornos del consumo de alcohol**—dónde se lleva a cabo el consumo de alcohol y cómo se lo integra con la vida cotidiana (p. ej., entornos domésticos, consumo de alcohol en mercados minoristas, espacios públicos, alcohol comercial o no comercial);

3. **Conductas y actividades respecto del consumo de alcohol**—cómo se produce el consumo de alcohol (p. ej., consumo de alcohol a la hora de la comida/consumo “compulsivo” de alcohol, consumo de alcohol y conducción de vehículos).

- **Los diferentes patrones del consumo de alcohol se relacionan con diferentes consecuencias para la salud, ya sea a largo plazo (crónicas) y a corto plazo (graves).**

El consumo moderado de alcohol se ha relacionado con una gama de beneficios para la salud en algunos grupos de personas. Los siguientes son efectos que se han observado entre los bebedores moderados:

- Menores tasas de mortalidad en comparación con los abstemios;
- Efectos de protección respecto de las enfermedades coronarias, particularmente en los hombres de mediana edad;
- Protección frente a ciertos tipos de accidentes cerebrovasculares;
- Retraso en la aparición de osteoporosis en las mujeres posmenopáusicas;
- Beneficios para la diabetes clase II;
- Mejoras en la función cognitiva y la memoria y disminución de la demencia vascular en personas mayores;
- Menor riesgo de sufrir degeneración macular y enfermedades pancreáticas.

Los patrones del **consumo de alcohol en exceso** se han relacionado con mayores riesgos para la salud, incluidos los siguientes:

- Mayores riesgos de sufrir accidentes y lesiones;
- Cardiomiopatía que podría implicar una insuficiencia cardíaca congestiva;

- Ciertas clases de accidentes cerebrovasculares;
- Riesgo de cáncer de mamas en algunas mujeres, especialmente las mujeres con antecedentes familiares de cáncer;
- Cirrosis del hígado;
- Dependencia al alcohol en ciertas personas;
- Síndrome fetal del alcohol (FAS) y varios defectos de nacimiento;
- Cáncer oral y cáncer del tracto digestivo superior;
- Trastornos cognitivos, demencia alcohólica y daños neurológicos.

- **Los patrones del consumo de alcohol también influyen sobre las consecuencias sociales.**

El consumo moderado de alcohol ha sido relacionado con ciertos beneficios sociales:

- Relajación y disminución del estrés;
- Mejor calidad subjetiva de vida;
- Mejor sociabilidad e interacción;
- Correlación positiva entre el consumo moderado de alcohol, potencial de ganancias y desempeño laboral.

Los patrones de consumo excesivo y abusivo implican consecuencias sociales negativas:

- Desempeño laboral deficiente y pérdida de productividad;
- Potencial incremento del riesgo de sufrir violencia y agresión interpersonal;
- Relaciones interpersonales problemáticas;
- Mayor costo para la sociedad.

- **Los patrones del consumo de alcohol son consideraciones importantes para el desarrollo de la política.**

Al observar a las poblaciones en general únicamente se revelan estimaciones promedio del consumo del alcohol; es importante saber cómo bebe la gente en un nivel individual o grupal y cómo se componen sus estilos particulares de consumo de alcohol.

La prevención eficaz requiere un entendimiento acabado de cómo bebe la gente efectivamente. No todas las personas que beben probablemente experimentarán los mismos resultados. Por ello, debido a sus patrones particulares del consumo de alcohol, algunas personas necesitan atención especial que puede no ser necesaria (o adecuada) para otras personas.

II. Enfoques Respecto de las Políticas sobre el Alcohol

El alcohol es un bien de consumo como cualquier otro, sujeto a consideraciones comerciales y fiscales. Dichas consideraciones son relevantes dentro de los países, regiones y mundialmente, en particular a la luz del comercio globalizado.

Al igual que muchos otros bienes de consumo, el alcohol puede generar placer y beneficios cuando se lo utiliza en forma responsable, pero también puede producir daños personales y sociales cuando se lo utiliza en forma indebida.

Por lo tanto, las políticas sobre el alcohol deben operar dentro de un marco regulador razonable que equilibre las libertades individuales frente al bienestar de la sociedad. Deben ser realistas, pragmáticas y factibles para tener éxito.

Lectura recomendada:

ICAP (2007). *Planificación y Elección de la Política: Guía para lograr Intervenciones Factibles. ICAP Policy Guides*. Washington, DC: Autor.

Stimson, G., Grant, M., Choquet, M., and Garrison, P. (Eds.) (2007). *El consumo de alcohol en contexto: Patrones, Intervenciones y Asociaciones*. Nueva York: Routledge.

Las políticas sobre el alcohol pertenecen a dos enfoques básicos:

1. medidas de control a nivel de la población
2. intervenciones objetivo.

Estos dos enfoques no son mutuamente excluyentes, sino que se pueden complementar, siempre que se equilibren en forma razonable.

1. Medidas de control/a nivel de la población

- **Las medidas de control están destinadas a restringir el acceso al alcohol y la disponibilidad del alcohol a través de una gama de medidas orientadas a la población en general.**

El objetivo de las medidas de control consiste en reducir el nivel general del consumo *por cabeza* a fin de reducir la incidencia de los daños. El enfoque del “control del consumo” se basa en la noción de una relación definida y lineal entre el nivel de consumo de alcohol en una población y el nivel del daño.

La implementación de políticas de control es responsabilidad del gobierno a través de las siguientes medidas:

- Aplicación de impuestos y fijación de precios;
 - Restricciones sobre la densidad de mercados minoristas;
 - Restricciones sobre los mercados de despacho y puntos de venta (p. ej., monopolios del alcohol);
 - Restricciones sobre los horarios de venta;
 - Límites de edad para el consumo y la venta;
 - Límite máximo de concentración de alcohol en sangre (BAC) para conducir;
 - Restricciones sobre las comunicaciones comerciales.
- **Las medidas a nivel de la población en general son amplias y no son específicas.** Como resultado, dichas medidas:
 - No pueden diferenciar entre las personas que beben en forma razonable y aquellas que no lo hacen;
 - Son insensibles a las variaciones y las diferencias culturales del rol del alcohol en la sociedad;
 - Requieren legislación y un cambio estructural para su implementación;
 - Dependen de su aplicación para ser eficaces;
 - No se adaptan a la realidad del consumo de alcohol;
 - Son inflexibles al cambio y a las necesidades sociales cambiantes.
 - El enfoque a nivel de la población respecto de la política posee varias **deficiencias**:
 - Las medidas son más propensas a afectar a los bebedores sin problemas en vez de afectar a los que se encuentran en riesgo de sufrir daños;
 - Los consumidores de bebidas alcohólicas pueden sustituir las bebidas—cuando no hay productos comerciales y legales disponibles, la demanda se inclina hacia el mercado ilícito;
 - La eficacia de las medidas de control depende en gran parte de su aplicación, lo que implica grandes costos y mucho trabajo, para lo que se requieren recursos y la existencia de estructuras y mecanismos adecuados;
 - El mercado no comercial del alcohol está más allá del alcance de las autoridades y organismos de regulación y sus productos no son publicitados.

- Las medidas a nivel de la población pueden implicar **consecuencias no pretendidas**. Por ejemplo:
 - El incremento de los precios e impuestos probablemente aumentará la competitividad de los productos no comerciales más económicos;
 - Los altos niveles de regulación probablemente fomenten el tráfico transfronterizo de los productos legales, como también de la producción y el comercio ilícito (contrabando y productos falsificados);
 - El crecimiento del comercio no regulado es particularmente importante en sitios donde las jurisdicciones vecinas tienen diferentes políticas sobre precios y disponibilidad.
- Las medidas de control (*p. ej.* aplicación de impuestos y fijación de precios, densidad de los mercados, horarios de permiso, restricciones sobre la publicidad y la comercialización) producirán un **impacto menor en los mercados donde predomina el alcohol no comercial**.
- En los mercados maduros, las **consecuencias no pretendidas de las medidas de control y las restricciones también pueden ser mayores que los intentos por reducir los daños**.

2. Intervenciones Objetivo y Reducción de Daños

- **El propósito de las intervenciones objetivo es lograr que el consumo de alcohol sea más seguro, y no necesariamente reducir el consumo en general.**

Las intervenciones objetivo procuran reducir el potencial de daño concentrándose en forma específica y selectiva en los patrones del consumo problemático de alcohol: las **personas, entornos y conductas en los que existe un mayor riesgo de daño por el consumo de alcohol**.

Las medidas objetivo incluyen las siguientes:

- Suministro de información, incremento de la conscientización y educación sobre el alcohol, particularmente para los grupos “de riesgo”;
- Promoción de las normas sociales y enfoques sobre destrezas para la vida;
- Intervenciones breves para los bebedores con problemas;
- Contramedidas para conductores alcoholizados (en conjunto con las medidas sobre el nivel de BAC);
- Hospitalidad responsable y capacitación del personal de atención;
- Acuerdos locales y acción comunitaria.

- **La reducción de los daños mediante intervenciones objetivo es un enfoque pragmático.** Las medidas objetivo:

- Tratan específicamente los daños cuando se producen;
- Se pueden adaptar a las diferencias individuales, sociales y culturales;
- No requieren un cambio estructural o una legislación para su implementación;
- Utilizan los recursos que están disponibles;
- Evitan la mayoría de las consecuencias no pretendidas en virtud de su especificidad;
- Son susceptibles a la inmediatez de las necesidades comunitarias.

Lectura recomendada:

ICAP (2007). *Políticas Objetivo sobre el Alcohol: Guía de Referencia Rápida sobre el Libro Azul de ICAP*. ICAP Policy Guides. Washington, DC: Autor.

ICAP (2005). *Libro Azul de ICAP: Guía Práctica de la Política sobre el Alcohol y las Intervenciones Objetivo*. Washington, DC: Autor.

Stimson, G., Grant, M., Choquet, M., and Garrison, P. (Eds.) (2007). *El consumo de alcohol en contexto: Patrones, Intervenciones y Asociaciones*. Nueva York: Routledge.

III. Implementación de las Intervenciones Objetivo

- **La implementación de las intervenciones objetivo requiere que se observen varias pautas clave:**
 1. El enfoque de los esfuerzos de prevención está dado sobre los patrones de consumo riesgoso o excesivo de alcohol y no sobre el consumo de alcohol en general.
 2. El consumo de alcohol y las actividades relacionadas pueden tornarse más seguras, tanto para los bebedores como para las otras personas de su entorno.
 3. Las intervenciones objetivo para reducir los daños se orientan hacia los entornos en los cuales se produce el consumo de alcohol.
 4. Las intervenciones objetivo para reducir los daños se basan en la educación como método para modificar las conductas.
 5. Las intervenciones objetivo para reducir los daños son susceptibles a las diferencias culturales y los contextos.
- **La asociación es un pilar importante de las intervenciones objetivo.**

Las políticas con gran apoyo son más propensas a ser exitosas y aceptables para un amplio sector de la gente a la que pretenden alcanzar.

Los socios de implementación de políticas deben reconocer y compartir sus derechos y obligaciones.

Los enfoques de políticas sostenibles se basan en la participación de todos los siguientes interesados clave:

- Gobierno regional, nacional y local;
- Organizaciones intergubernamentales;
- El sector privado, incluidos los empleadores e interesados clave;
- Organizaciones no gubernamentales y de la sociedad civil;
- Profesionales de la salud y la comunidad de investigación;
- Miembros de la sociedad a nivel individual y grupal, incluidos los educadores, las familias, el clero y el personal de ejecución de leyes;
- Los medios.

Lectura recomendada:

ICAP (2007). *Guía sobre el Desarrollo de Asociaciones. ICAP Policy Guides*. Washington, DC: Autor.

ICAP (2005). *Libro Azul de ICAP. Guía Práctica de la Política sobre el Alcohol y las Intervenciones Objetivo*. Washington, DC: Autor.

ICAP (2000). *Asociación de Ginebra sobre el Alcohol: Hacia una Carta Global*. Washington, DC: Author.



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