

Planificación y Elección de la Política: Guía para Lograr Intervenciones Factibles

Adaptado de:

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

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 la publicación:

ICAP. (2008). *Planificación y Elección de la Política: Guía para lograr Intervenciones Factibles. 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

Planificación y Elección de la Política: Guía para Lograr Intervenciones Factibles

La implementación de las políticas sobre el alcohol depende de la capacidad para maximizar los beneficios y a la vez minimizar los daños. Las necesidades e inquietudes inmediatas deben ser tratadas en forma rápida y eficiente y a la vez también se debe dejar espacio para un marco global de políticas dentro del cual se puedan poner en práctica acciones específicas.

Las opciones de políticas en términos generales se pueden dividir en dos enfoques: Medidas políticas a nivel de la población, implementadas a través de acciones gubernamentales y leyes dirigidas a la población general; e *intervenciones objetivo*, una variedad de medidas destinadas a poblaciones, conductas y contextos específicos en los cuales el riesgo relacionado con el consumo de alcohol es mayor y que implica un espectro de intereses clave. El segundo grupo de intervenciones reconoce la diversidad de los patrones del consumo de alcohol entre las poblaciones y culturas, como también reconoce la importancia de captar los recursos y la experiencia de una gama de (a menudo no tradicionales) socios.

Uso de la Guía

Esta *Guía para Lograr Intervenciones Factibles* examina varias medidas diferentes destinadas a reducir los daños potenciales que se asocian con el consumo de alcohol. Brinda un panorama de los enfoques a nivel de la población y de las intervenciones objetivo, ponderando sus fortalezas y debilidades relativas en varias áreas. Para un debate más minucioso, remítase a *El consumo de alcohol en contexto: Patrones, Intervenciones y Asociaciones* (Stimson, Grant, Choquet, & Garrison, 2007).

La selección y el diseño de las intervenciones requieren de una clara especificación de los objetivos, de las estrategias para lograrlos y los blancos (poblaciones, conductas o contextos). También requiere una evaluación de los recursos disponibles—humanos, técnicos o financieros. Finalmente, qué intervenciones pueden ser las más adecuadas para una situación dada y para lograr un objetivo específico también depende de una evaluación de sus resultados probables, tanto los pretendidos como los no pretendidos. Los criterios en Cuadro 1, aplicados a las intervenciones individuales, pueden ayudar con la evaluación de su viabilidad.

El Cuadro aplica estos criterios a una variedad de diferentes intervenciones. Tiene el propósito de ser utilizado como guía por aquellos que procuran diseñar, monitorear e implementar medidas políticas sobre el alcohol, concentrándose en lo que es más adecuado y práctico dentro de contextos particulares. Puede utilizarse como ayuda para la comparación y ponderación entre varios enfoques, a ser actualizado y modificado según corresponda a las circunstancias particulares en cuestión. Se sugiere que este Cuadro se utilice como complemento del *Libro Azul de ICAP: Guía Práctica de la Política sobre el Alcohol y los Enfoques de Prevención*.

Lo que hemos intentado demostrar es que el criterio para la selección de una intervención particular no se basa simplemente en si existe evidencia científica para su eficacia. Otros criterios incluyen lo que es factible, lo que puede lograrse en forma realista y lo que se puede implementar con los recursos disponibles. El criterio clave para la selección de algunas medidas respecto de otras es que no requieran cambios de procedimiento o estructura o una asignación intensiva de recursos.

Cuadro 1: Planificación y Elección de la Intervención

Objetivos	Qué debería lograr la intervención.
Blancos	La población, conducta o contexto objeto de la intervención; también debería incluir un indicador de la cobertura requerida de la intervención.
Resultados	Cambios esperados como resultado de la intervención. Generalmente se buscan resultados positivos, pero también pueden darse resultados no pretendidos.
Deficiencias	Limitaciones de la intervención.
Obstáculos para superar	Factores sociales, comunitarios y otros factores que pueden dificultar la introducción de la intervención, impedir su implementación o entorpecer su éxito.
Requisitos de procedimiento	Las acciones que son necesarias-y a qué nivel- para introducir e implementar la intervención.
Recursos para la implementación	Recursos humanos, técnicos y organizacionales que se requieren.

Para hacerlo más sencillo, las medidas se agrupan por la clase de intervención, aunque se debería alentar a los políticos a que piensen lógicamente en términos de objetivos y las estrategias para lograr los objetivos. Según las circunstancias particulares, estas medidas pueden ser implementadas por sí solas o como una combinación de enfoques. Por ejemplo, la reducción de la conducción bajo el efecto del alcohol podría implicar varias estrategias y medidas-aplicadas por sí solas o, más probablemente, en combinación.

La mayoría de las intervenciones enumeradas en este Cuadro claramente requieren cooperación entre una amplia gama de potenciales socios. Simplemente, las intervenciones no se pueden introducir en contraposición con las principales organizaciones o agrupamientos de la población. Muchas necesitan cooperación activa, apoyo y aval a fin de ser implementadas y funcionar en forma exitosa. La reducción de los daños relacionados con el alcohol es “asunto de todos”—incluidos los consumidores, productores, minoristas, educadores, autoridades de leyes y gobiernos.

Aquí no se han enumerado todas las medidas disponibles y los resultados (pretendidos o no) y la modalidad de implementación pueden variar mucho entre un país y otro. Además de ser una *ayuda memoria* de las intervenciones comunes, el Cuadro sirve como recordatorio útil para los políticos sobre algunas de las cosas que deben considerarse al seleccionar, diseñar e implementar las intervenciones.

Recursos Sugeridos:

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

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

Cuadro 2: Intervenciones Factibles para Reducir Daños

Entre las numerosas intervenciones que pueden ser aplicadas en los niveles local y nacional y que se dirigen a poblaciones, grupos, contextos y conductas asociados con un mayor riesgo de daño, algunas pueden implementarse rápida y eficientemente. Esas medidas (resaltadas) pueden a menudo implantarse sin grandes cambios estructurales o en los procedimientos (como los cambios en la legislación) y muchas no requieren una gran cantidad de recursos. La omisión de otras medidas en esta selección no implica que son inefectivas en minimizar el daño por beber, simplemente que su implementación puede ser más difícil. De hecho, medidas tales como establecer límites legales de edad para el consumo y compra de bebidas, las mediciones al azar del aliento alcohólico o la educación sobre alcohol son herramientas valiosas con impactos comprobados.

Intervención	Objetivos	Población Meta	Resultados esperados	Resultados no buscados	Limitaciones	Obstáculos a superar	Requisitos de procedimiento	Recursos para implementación
Medidas para toda la población								
Prohibición total de ventas	Eliminación del alcohol en el mercado	Toda la población	Cero o mínimo consumo Reducción del abuso Reducción del daño físico (crónico y agudo) Reducción del costo social	Aumento de producción y comercio negro Aumento del crimen organizado Incremento de disponibilidad de bebidas de baja calidad Reducción de placer y beneficios	Eliminación del sector comercial Inconsistencias con políticas en países vecinos Restricción de libertades de los consumidores Reducción de placer y beneficios	Resistencia cultural/ aceptación del control gubernamental Demanda de alcohol de los consumidores Comercio ilícito Pérdidas de ingresos por impuestos y precios	Legislación para prohibir Establecer castigos por incumplimientos	Gubernamentales a nivel nacional Gubernamentales a nivel local, donde las jurisdicciones tienen autonomía Aplicación de la legislación por la policía y aduanas Líderes religiosos e instituciones
Impuestos y precios	Aumento de precios, reducir el consumo global	Toda la población	Reducción del abuso de alcohol y del beber fuerte Reducción del costo social Reducción del daño físico (crónico y agudo)	Reducción del placer Reducción de beneficios Aumento del mercado negro Aumento del comercio fronterizo Aumento en la producción ilícita Aumento en el consumo de bebidas de baja calidad Inequidad social en la capacidad de acceso	Pérdida de ingresos por impuestos No se alienta la responsabilidad individual Inconsistencias con las políticas en países vecinos	Resistencia cultural Requiere educación para ser aceptada	Legislación Standards para tasas de impuestos	Gubernamentales a nivel nacional Gubernamentales a nivel local donde las jurisdicciones tienen autonomía Aplicación de la ley adecuada y eficiente Recolección de ingresos al fisco El sector privado es necesario para implementarse Mercado comercial/ productos

Intervención	Objetivos	Población Meta	Resultados esperados	Resultados no buscados	Limitaciones	Obstáculos a superar	Requisitos de procedimiento	Recursos para implementación
Monopolio gubernamental de las ventas al menudeo	Acceso regulado al alcohol	Toda la población	Involucración limitada del sector privado Aumento en los ingresos del gobierno Reducción del abuso de alcohol Reducción de problemas sociales	Limitación del libre mercado y comercio Impacto en la economía en relación a la producción, distribución y venta Restricciones al sector privado Aumento en la producción y venta ilícita, mercado negro Aumento del crimen organizado Desvío comercial a jurisdicciones vecinas Impacto en resultados sociales (por ej. conducir con alcohol a través de las fronteras)	Inconsistencia con las políticas en países vecinos Libertad restringida del consumidor Elección limitada	Resistencia cultural y aceptación del control gubernamental Tradicionalmente insensible a la demanda de consumo	Legislación	Gobierno a nivel nacional Gobierno al nivel local, donde las jurisdicciones tienen autonomía Infraestructura para vender al menudeo Cumplimiento a través de la fuerza policial Agencias de control de aduanas y fronteras para aplicar la ley y vigilar el comercio a través de la frontera y el mercado negro
Restricción de horas y días para la venta	Acceso limitado al alcohol	Toda la población	Reducción del consumo Reducción del abuso de alcohol Reducción de problemas sociales	Inconsistencia con políticas en países vecinos Restricción a libertades de los consumidores	Aumento en la disponibilidad de bebidas de baja calidad Limitaciones al libre mercado y comercio Impacto en la economía en relación a la producción, distribución y venta Pérdida de ingresos Desvío comercial a países o jurisdicciones vecinas	Resistencia cultural o aceptación del control gubernamental Armonización de políticas regionales hacia el alcohol insensible a la demanda de los consumidores	Legislación Establecer penas por fallas en la regulación	Gubernamental a nivel nacional Gubernamental a nivel local, donde las jurisdicciones tienen autonomía Cumplimiento a través de la fuerza policial Agencias aduanales y fronteras para aplicación de la ley, vigilancia y mercado negro

Intervención	Objetivos	Población Meta	Resultados esperados	Resultados no buscados	Limitaciones	Obstáculos a superar	Requisitos de procedimiento	Recursos para implementación
Restricción de la publicidad y las promociones	Reducción del consumo a través de reducir los incentivos para la compra	Población total Puede también dirigirse a grupos (por ej. audiencias deportivas y gente joven)	Reducción del beber dañino, especialmente entre gente joven	Restricciones a las libertades comerciales Indiferencia a los aspectos beneficios del consumo de alcohol Limitaciones en la información de las marcas Restricciones en los fondos para programas de TV/radio, deportes y artísticos de la publicidad de alcohol y/o de patrocinadores	No toma en cuenta otras influencias (por ej. influencias familiares y de grupos de pares)	Demanda de alcohol de los consumidores Prácticas de publicidad en jurisdicciones vecinas, el Internet y los medios de comunicación	Regulación legislada o marco de referencia de auto regulación	Gubernamental a nivel nacional Mecanismo de aplicación y cumplimiento
Mensajes para beber con responsabilidad	Reducción del consumo al alertar a los consumidores de los peligros para la salud del consumo immoderado	Población total Dirigido a grupos (por ej. mujeres y gente joven)	Reducción en patrones de beber con abuso y daño Alentar el consumo responsable		Enfoque a largo plazo: crear conciencia e información Se aplica mejor cuando se combina con otras medidas (por ej. educación)	Percepción de las motivaciones de la industria en los mensajes Cultura prevalente de beber	Regulación legal o marco de referencia auto regulatorio	Productores de bebidas con alcohol Publicistas y medios de comunicación
Medidas dirigidas: Grupos en riesgo								
Edad mínima legal para compra / consumo compra	Eliminar el consumo por debajo de la edad permitida	Gente joven por debajo de la edad legal de compra y consumo	Prevención de problemas de salud y sociales entre aquellos por debajo de la edad mínima legal Cumplimiento de la ley	Impacto en resultados sociales, como el beber y conducir a través de las fronteras Oculta el consumo de los que no tienen la edad legal Criminalización del consumo de los que no tienen la edad mínima legal	Las edades de compra y consumo varían entre los países Inconsistencia entre la mayoría de edad y la edad legal para comprar y beber Incongruencia con la realidad del consumo entre la gente joven No educa sobre patrones responsables de consumo Inconsistencia de la edad legal a través de las jurisdicciones vecinas	Cultura de consumo de alcohol entre gente joven Permisividad de beber por debajo del límite de edad legal Carencia de alternativas viables al consumo para muchos jóvenes Ignorancia sobre los patrones de consumo y la relación con efectos Ignorancia acerca de la edad mínima legal en muchos países Falta de cumplimiento de la ley	Legislación Cumplimiento de la ley e implantación de medidas punitivas por fallas en la regulación	Gubernamental a nivel nacional Gubernamental a nivel local, donde las jurisdicciones tienen autonomía Educativos, profesionales médicos, trabajadores sociales y otros para pasar la información Capacitación, educación y sensibilización (por ej. a través de campañas publicas) Aplicación en los sitios de venta y de los expendedores Medidas efectivas para que se cumpla Apoyo de la comunidad Padres de familia, tutores y otros adultos que son modelos a seguir

<p>Intervención Educación escolar</p>	<p>Objetivos Educar a jóvenes acerca del alcohol y sus efectos Reducción del consumo en los que no tienen la edad mínima legal Reducción de problemas entre los jóvenes</p>	<p>Población Meta Jóvenes</p>	<p>Resultados esperados Abstinencia antes de la edad mínima legal Consumo responsable y moderado (cuando está permitido legalmente) Aumento de conciencia Reducción de daños</p>	<p>Resultados no buscados Aumentar interés en el alcohol Interés en sustancias psicoactivas alternativas</p>	<p>Limitaciones La evaluación sugiere que los cambios conductuales no son inmediatos Enfoque de largo plazo: construir conciencia y proveer información La implantación es mejor cuando se combina con otras medidas</p>	<p>Obstáculos a superar Influencia de padres y compañeros El enfoque didáctico puede no tener impacto con jóvenes Se necesita la activa participación de los jóvenes No alcanza a grupos marginados debido a no asistir a la escuela (por ej. en muchos países en desarrollo)</p>	<p>Requisitos de procedimiento Política educativa</p>	<p>Recursos para implementación Sistema educativo y consejos escolares para la integración en la currícula escolar Maestros, padres de familia y estudiantes Capacitación de maestros y educadores ONGs, industria del alcohol (por ej. organizaciones de aspectos sociales) y otros para desarrollar y patrocinar los programas Líderes comunitarios Recursos para el desarrollo de materiales, capacitación e implementación</p>
<p>Habilidades para la vida (Life skills)</p>	<p>Reducción de patrones de consumo fuertes o dañinos</p>	<p>Jóvenes</p>	<p>Desarrollo de cambios conductuales y conciencia sobre el beber responsable Integración del beber con responsabilidad en estilos de vida y toma de decisiones saludables Dirigirse a poblaciones de difícil alcance</p>	<p>No se enfoca exclusivamente en el consumo Enfoque de largo plazo: desarrollo de conciencia e información Los cambios conductuales pueden no ser inmediatos</p>	<p>Asistencia a la escuela, especialmente en países en desarrollo Requiere de la involucración de padres y otros Requiere del compromiso de los maestros para aprender y enseñar el programa</p>	<p>Políticas educativas y de salud</p>	<p>Puede ser integrado en los programas y medidas educativas ya existentes Comunidad, educadores y líderes religiosos Variedad de programas para jóvenes Financiamiento para el desarrollo de materiales, capacitación e implantación ONGs, la industria del alcohol, organizaciones sobre aspectos sociales y otros para desarrollar y patrocinar los programas</p>	

Intervención	Objetivos	Población Meta	Resultados esperados	Resultados no buscados	Limitaciones	Obstáculos a superar	Requisitos de procedimiento	Recursos para implementación
Identificación temprana e intervención breve	Prevenir temprana de daño en los que están en riesgo	Bebedores problema no adictos o dependientes	Modificar patrones de consumo dañinos Reducir riesgos de daño físico y social	Los pacientes les mienten a los médicos		Negarse a participar en tamizaje Asegurar el seguimiento Estigma social de los problemas con el consumo	Integración en el sistema de cuidados de la salud Referencias a tratamiento cuando sea necesario	Cualquier escenario de cuidados para la salud (por ej. farmacias, servicios de urgencias, clínicas o los consultorios médicos) Disponibilidad de instrumentos de tamizaje Capacitación de médicos y técnicos en el tamizaje Recursos de tratamiento disponibles Recursos tecnológicos para herramientas en Internet
Medidas dirigidas: Contextos								
Capacitación de los que sirven alcohol	Reducir la incidencia de intoxicación Reducción de violencia y desorden público Reducción de probabilidad de daño y lesiones Reducción de responsabilidad para los dueños de establecimientos y los operadores	Establecimientos con licencia y otros lugares públicos	Reducción de daño Reducción de la violencia Reducción de desorden público Reducción de daño por alcohol en la conducción de vehículos	Disminución de las ventas Desvío del consumo fuerte a los hogares u otros sitios	No toma en cuenta a otros bebedores fuertes que no hacen desorden La mejor implantación se da cuando se combina con otras medidas (por ej. educación y campañas)	Se requiere de apoyo general Costo para los sectores de ventas y hotelería	Posible vinculo con los requerimientos de licencias Seguros y responsabilidad Se requiere que el cumplimiento sea auto-aplicable	Sectores de expendios y de servicios, dueños y gerentes, empleados Productores de bebidas con alcohol Se requieren incentivos y castigos Capacitación del staff Amplia cobertura de los expendios y apoyo del comercio Gobierno nacional y regional Apoyo de la comunidad
Restricciones en la densidad de expendios y sitios de venta	Reducción del acceso al alcohol	Distritos de expendios y entretenimiento	Reducción de incidentes de violencia y desorden público Reducción del consumo fuerte	Desvío del beber fuerte hacia los hogares y otros sitios Reducción en la generación de ingresos para los negocios y las comunidades	Reducción de la competencia, selección y elección	Demanda de los consumidores Resistencia en los expendedores Intereses políticos	Leyes para otorgar licencias y zonificación	Apoyo comunitario Hacer cumplir la ley Cambios en la infraestructura (por ej. transporte)

Intervención	Objetivos	Población Meta	Resultados esperados	Resultados no buscados	Limitaciones	Obstáculos a superar	Requisitos de procedimiento	Recursos para implementación
Acuerdos locales y acción comunitaria	Reducción del daño social	Comunidades/ áreas donde los indicadores de daño son altos	Prevención de violencia, delitos y desorden Uso eficiente de los recursos disponibles Involucración de todos los segmentos de la comunidad: apoyo general	Se enfoca a las preocupaciones comunitarias más inmediatas, metas cercanas Puede estar motivado por conveniencia política	Falta de comunicación entre los sectores de la comunidad	Necesidad de hacer cumplir Repercusiones si se rompe el acuerdo	Apoyo e involucración comunitaria Involucra a la policía, los medios, el gobierno local, los expendedores y vendedores, las aseguradoras, líderes comunitarios y religiosos, educadores y otros	
Pruebas del aliento en lugares de trabajo de alto riesgo para lesiones	Reducción de riesgos para daño	Lugares de trabajo	Reducción de accidentes y lesiones para ellos y otros Aumento en la concientización/ disuasión	Puede dejar de lado asuntos de bajo perfil	Requiere ser complementado por programas de apoyo a los trabajadores	Resistencia cultural	Legislación o códigos voluntarios y auto regulación por parte de los empleadores y grupos profesionales	Apoyo de los empleadores Son necesarios recursos para hacer las pruebas Implantación de castigos Capacitación de los empleados y trabajadores
Medidas dirigidas: Conductas								
Campañas de normas sociales	Reducción del beber fuertemente	Beber excesivo (especialmente entre la juventud)	Inspirar expectativas y actitudes realistas hacia el beber Reducción de daño a la salud y social	Beber responsable entre la gente joven	Enfoque de largo plazo: creación de conciencia y proveer información Los cambios de conducta pueden no ser inmediatos	Las percepciones incorrectas sobre el consumo de los pares puede ser difícil de superar Cultura del beber entre los jóvenes, por ej. en universidades y escuelas	Política educativa o de salud	Educadores, consejos escolares y juntas de gobierno universitarias Integración en la currícula escolar Recursos para el desarrollo de materiales, capacitación e implantación
Pruebas de sobriedad con el aliento hechas al azar	Reducción del conducir con alcohol	Manejar bajo la influencia del alcohol	Reducción del beber irresponsable Aumento de la sensibilización Conducir con sobriedad, manejar con NAS (nivel de alcohol en sangre) por debajo del límite legal Reducción de accidentes, lesiones y mortalidad en choques de tránsito	Acceso limitado a expendios basado en los clientes que manejan rural Impacto en la economía Atención discriminatoria en la aplicación (por ej. hacia grupos étnicos)	Violación a las libertades personales Inconvenientes para los conductores sobrios Desvío de recursos Implementación es mejor cuando se combina con otras medidas (por ej. campañas de educación y sensibilización)	Enfoque amplio Puntos de vista culturales y sociales sobre las libertades individuales Corrupción en la implantación Es útil el acceso a medios de transporte alternativos	Legislación	Gubernamental a los niveles nacional o local Aplicación policial Capacitación de la policía; equipo y recursos para la implantación Campañas para aumentar la conciencia Industria de bebidas con alcohol: vendedores y expendedores



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