

# Políticas de Alcohol



Thomas K. Greenfield, Ph.D.

Grupo de Investigación del Alcohol  
Instituto de Salud Pública  
Berkeley, California

## Políticas de Alcohol: Niveles, Tipos, Temas

### Nivel Jurisdiccional

- Federal, estado, condado, municipio (o comunidad local)

### Tipo

- Tributos/precios, acceso, publicidad, transporte, etc.
- Políticas basadas en la ley, fiscalización y sistema judicial
- Políticas institucionales (ej., colegios, trabajo, fuerzas armadas)
- Servicios de salud y medidas de salud pública
- Prioridades científicas y políticas de investigación

### Temas


- Cómo formular políticas públicas, análisis de políticas públicas
- Políticas basadas en la evidencia y rol de la ciencia



## Políticas de Prevención

*“Todas son políticas que operan en forma despersonalizada para modificar el conjunto de contingencias que afectan a los individuos en la medida que beben o se involucran en actividades que (cuando se combinan con intoxicación) se consideran riesgosas.”*

Moore & Gerstein (1981), p 53  
*Beyond the Shadow of Prohibition*



## Prohibición: Resumen Legislativo

### Período

- Hasta 1906
- 1907–1913
- 1914–1918
- 1917
- Enero de 1918
- Enero de 1919

### Situación

- 3 Estados con Prohibición
- 23 Estados con Prohibición  
(17 por referendo)
- 48 Estados con Prohibición  
(25 nuevos referendos; 16 < guerra)
- Introducción de la 18° Enmienda
- Ratificada por el Congreso
- Prohibición en EE.UU. en efecto.

Fuente: Moore & Gerstein, 1981

## Reducción de Problemas Durante Prohibición

Medida	Fecha	Cambio
Mortalidad por cirrosis	1911–1929	29,5 a 10,7 por 100.000
Ingresos por psicosis alcohólica	1919–1928	10,1 a 4,7
Arrestos por ebriedad y desórdenes	1916–1922	50% disminución

Fuente: Moore & Gerstein, 1981

## Abolición: Control del Alcohol

- 1932: Campañas de Roosevelt para abolir la 18° Enmienda
- Diciembre 1933: 21° Enmienda (Abolición) ratificada por 35 estados
- El control del Alcohol se transforma en “una idea pivote” en la era post abolición

### Federal

- regula la producción de licores, vino y cerveza (restringir la producción ilegal)
- controlar la pureza y calidad del producto; imponer impuestos específicos
- Autoridad radicada en el Departamento de Justicia (ATF desde 1972)

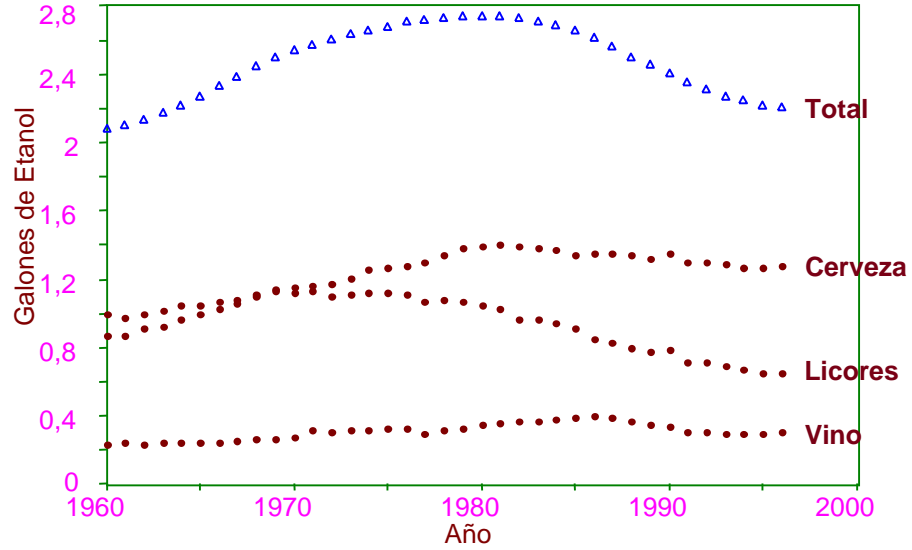
### Estado

- Traspaso de poderes incluyendo la opción seca, monopolios de venta al detalle, impuestos
- Control de Bebidas Alcohólicas (Leyes ABC)

Fuentes: Levine 1980; Moore & Gerstein, 1981

## Ventas Per Cápita de Cerveza, Licores y Vino en EEUU y Venta Total de Alcohol (Savitzky-Golay Smooth)

Fuente: Williams y cols. (1996) y Manual del Vino de Adams 1997 (para 1996)

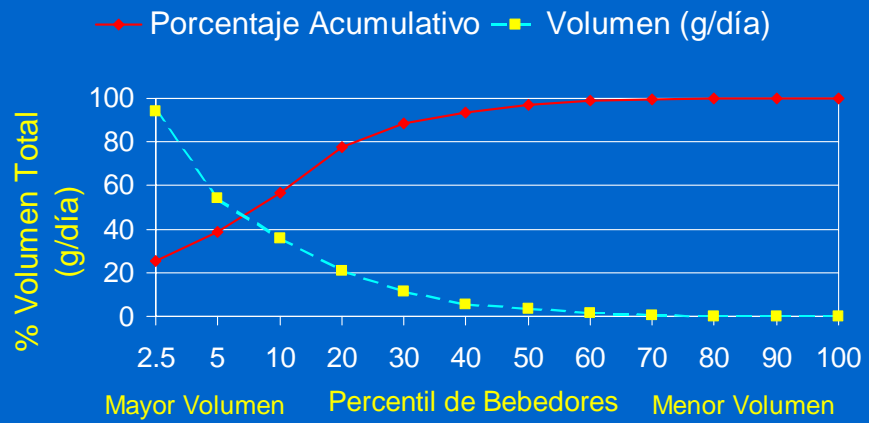


## Controversias Sobre las Mejores Políticas

- **Teoría de la Distribución Única (Teoría de Ledermann)**  
Propone que una disminución sustancial en el consumo promedio (o per capita) de la población se acompañará de una disminución en la prevalencia de bebedores excesivos
- **Reducción del Efecto Dañino: mitiga los patrones de consumo peligroso**  
Se centra menos la atención en tratar de modificar el consumo individual, ya sea leve o excesivo, y más en las medidas que abordan los patrones de consumo excesivo por ocasión

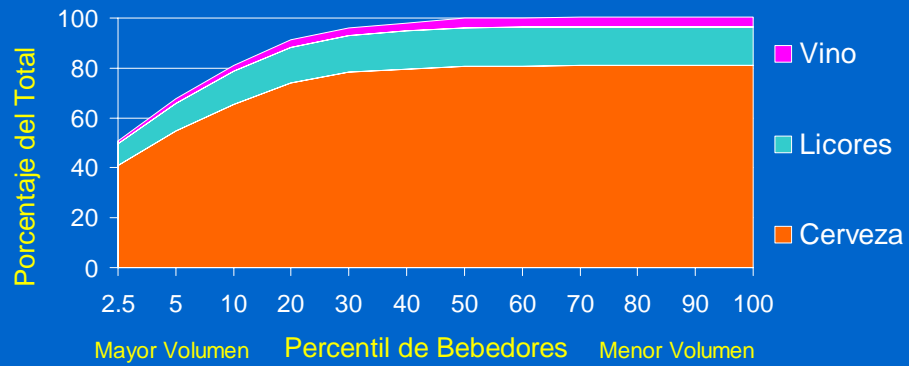
Fuentes: Skog, 1985; Edwards y cols, 1994; Rehm y cols, 1996; Stockwell y cols, 1997

## Concentración del Consumo de Alcohol en EEUU



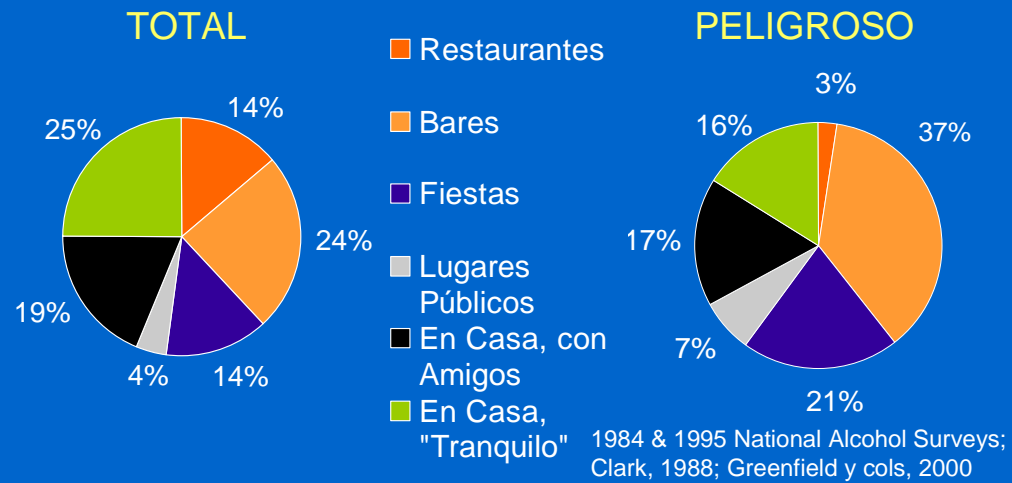
Greenfield & Rogers, 1999

## Consumo Peligroso de Alcohol en EEUU



Rogers & Greenfield, 1999

## Volumen de Consumo Dividido en 6 Contextos



## Costos Nacionales por Abuso de Alcohol - 1990

### Gastos Médicos Centrales: \$10,5 Mil millones

- Instituciones especializadas (33%)
- Hospitalizaciones cortas (44%)
- Enfermeras domiciliarias (10%)
- Apoyo y Otros (13%)

### Indirectos: \$70,3 Mil millones

- Morbilidad (52%)
- Mortalidad (48%)

### Otros Costos Relacionados con el Alcohol: \$15,8 Mil millones

- Criminalidad (36%)
- Víctimas de la criminalidad (3%)
- Reclusión carcelaria (30%)
- Choques de vehículos motorizados (24%)
- Destrucción por incendios (4%)
- Administración de red de seguridad social (1%)

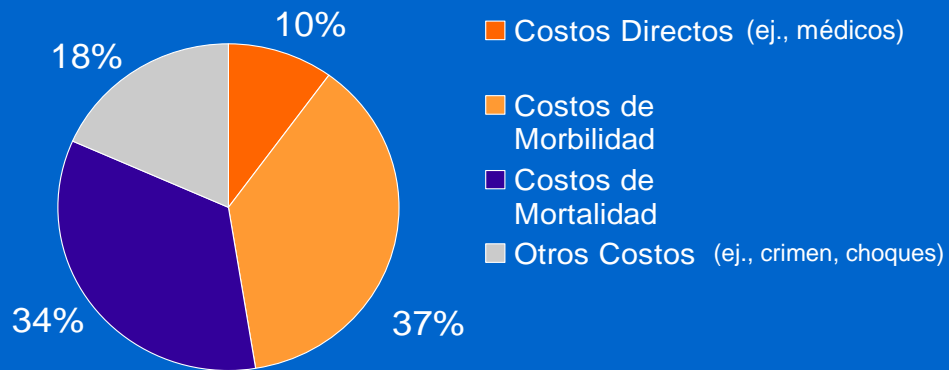
### Síndrome Alcohólico Fetal: \$2,1 Mil millones

**Total: \$98,6 Mil millones**

Rice, 1993; NIAAA, Alcohol & Health, 1997

## Costos económicos del abuso de alcohol según tipo, 1990

### Datos de EEUU



Rice, 1993; NIAAA, Alcohol & Health, 1997

## Niveles Jurisdiccionales: Políticas de Ejemplo

### Federal

- Cobrar tributos
- Transporte (ej., Edad Mínima para Beber, aviación)
- Regulación comercial, etiquetado, publicidad
- Agencias federales: NIAAA, SAMHSA, CDC, USDA, FTC, ATF, etc.

### Estado

- Impuestos estatales al alcohol
- Acceso: sistemas de distribución del alcohol, ABC estatal, monopolios del detalle, opciones locales, regulación de outlets, etiquetado, etc.
- Licencia de expendio, entretenimiento, negocios de licores o responsabilidad del que expende
- Leyes de conducción en estado de ebriedad: acciones mandatorias de licencia, tratamiento, etc.

## Políticas de Precios y Tributarias

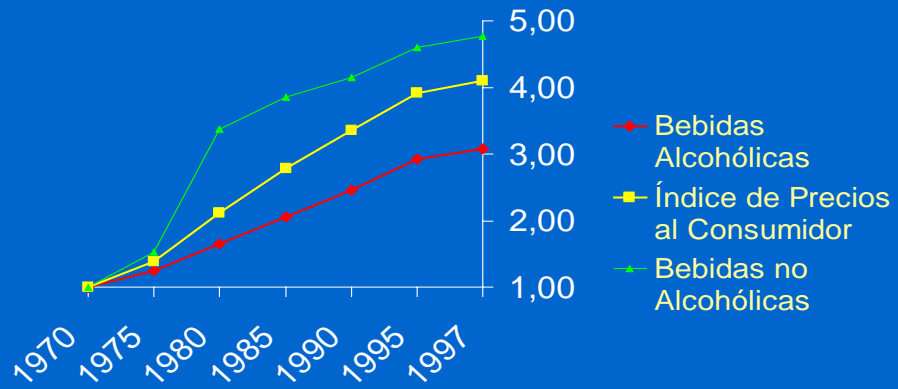
### Los estudios a nivel federal y estatal muestran:

- El efecto del precio es generalmente significativo en el consumo.
- Los bebedores excesivos están tanto o más afectados que los leve.
- Algunos estudios han hallado impacto sobre indicadores poblacionales: mortalidad por cirrosis, choques vehiculares.
- Medidas tributarias no especialmente regresivas comparadas con otros impuestos—los pobres sobrellevan menos carga tributaria.
- Apoyado por expertos en salud pública, anatema a la industria

Fuentes: Coate & Grossman, 1988; Babor y cols, 1978; Cook & Tauchen, 1982; Edwards y cols, 1994

## Precio Relativo de las Bebidas Alcohólicas, 1970-1997

Precio Relativo, 1970 \$



Fuentes: Mosher, 1997; Mosher & Cowan, 1985; Bureau of Labor Statistics, 1996

## Políticas Legislativas de Conducir con Alcohol

### Edad Mínima para Beber (EMB)

- Ley federal exige una EMB de 21 años para que los estados reciban los fondos nacionales de vialidad; generó incentivo.
- A mediados de los ochenta todos los estados adoptaron una EMB uniforme de 21 años.
- Los acontecimientos antes y después de la promulgación de las leyes federales son experimentos naturales: la mayoría de los estudios encontraron reducciones en los indicadores.

### 1987 Revisión GAO

- 32 estudios revisados; 14 juzgados metodológicamente correctos.
- Encontraron reducciones entre 5 a 28% de conductores menores de 21 años.
- Conclusión: evidencia científica sólida a favor de la eficacia de las políticas de EMB.

Fuentes: Moore & Gerstein, 1981;  
Edwards y cols, 1994

## Etiqueta de Advertencia sobre Alcohol (PL100-690, 1988)

### Ley federal exige advertencia de salud en etiquetas

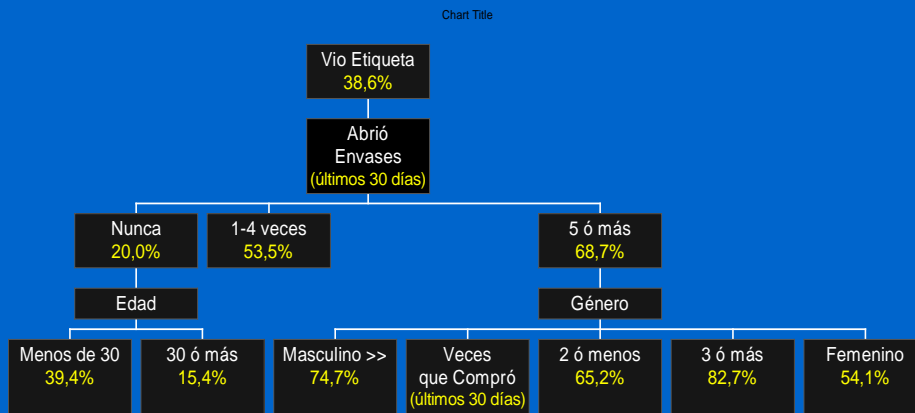
- Advertencia gubernamental proviene de fuentes creíbles: Inspector General de Sanidad.
- Embarazadas no deberían beber: riesgo de defectos congénitos.
- Deteriora la capacidad de conducir un auto u operar maquinaria y puede causar problemas de salud.

### Principales Resultados

- En 1994, 60% de los bebedores reportaron exposición a la etiqueta: curva nivelándose.
- Los mensajes llegan a muchos, pero no a todos los grupos objetivo, en los bebedores excesivos; ej., > 50% hombres 18-20 (conductores ebrios); > 65% consumidores 18-29 (embarazo); puede no llegar a los grupos menos educados y étnicos.
- Una relación modesta con conductas precautorias, conversaciones.

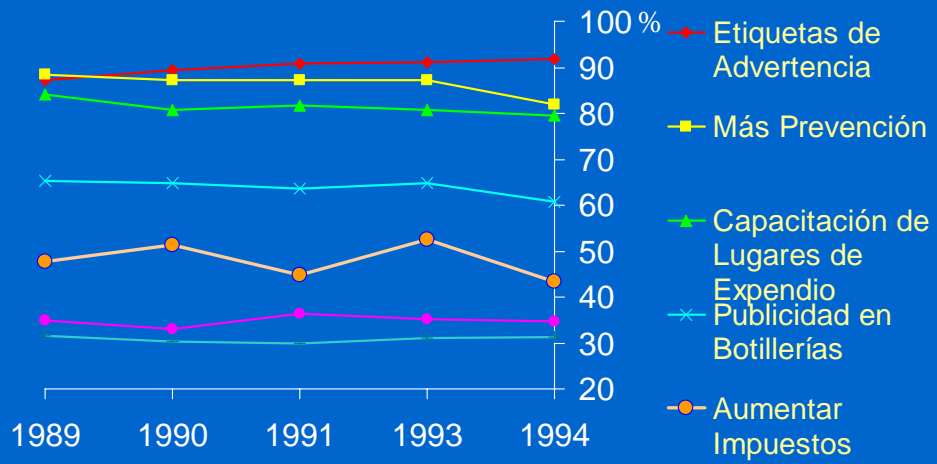
Fuentes: Greenfield & Kaskutas, 1998;  
Greenfield y cols, 1999; Hanjin y cols, 1993

## Adultos que ven la Etiqueta de Advertencia, EEUU, 1993



Porcentajes de subgrupos ponderados.  
Fuente: Greenfield, 1994; Greenfield, 1997

## Apoyo en EEUU a Favor de Políticas Más Restrictivas



Room y cols, 1995; Giesbrecht & Greenfield, 1999

## Regulación de Acceso al Alcohol

### Acceso regulado principalmente a nivel estatal y local

- Responsabilidad del servicio de Control Estatal de Bebidas Alcohólicas.

### Estados con Monopolio

- 2 años después de la abolición, 15 estados decretaron monopolios de venta al detalle.
- Los ochenta vieron una mayor presión desreguladora con privatización de las ventas de vino en Idaho, Maine, Virginia, y Washington (3 de 4 mostraron mayor consumo de vino); también Iowa, Virginia del Oeste.
- Iowa y Virginia del Oeste estudiadas en forma separada: aumento significativo en el consumo de vino y aumento neto en ETOH

Fuentes: Wagenaar & Holder, 1991; Edwards y cols, 1994; Holder & Wagenaar, 1990.

## Estudio de Casos: Fiscalización Más Estricta

### 1994: Ley de California le dio al ABC el derecho de rescindir licencias

- El proceso de revocación de licencias de venta comienza después de 3 infracciones citadas de ventas a menores en un período de 3 años (Ley de Tres *Strikes*).
- Corte Suprema de California permite que la policía use a menores como señuelo.
- En 1997-98 las fuerzas del orden llevaron a cabo 291 operaciones con menores como señuelo, encontrando un 20,6% de violaciones, cifra menor que el 29,4% de 1993-94.
- ABC desarrolló la Asistencia para las fuerzas del orden locales (GALE).

### 1998: introducción de SB1696—debilita señuelo y fiscalización

- Da el cuarto *strike*; notificación de señuelos, fondos GALE redireccionados.
- Fuerte apoyo de organizaciones detallistas, botillerías e industria de bebidas alcohólicas.
- Proponentes obligados a llegar a compromiso tras fuerte reacción de la opinión pública.

Fuentes: Ryan & Mosher, 2000; Grube, 1997

## Intervención de Lugares de Expendio, Programas RBS

### Medidas que pueden tomar los lugares de expendio para reducir la posibilidad de intoxicación

- Un tercio a la mitad de los conductores ebrios bebieron por última vez en lugares públicos: bares o restaurantes.
- Década de los ochenta: Programas de capacitación para lugares de expendio demostró eficacia.
- Nuevos estudios se centran en factores que mejoran la eficacia: incentivos a la gestión, fiscalización de leyes que prohíben la venta a clientes ebrios; participación comunitaria.

### Programa estadual de capacitación para lugares de expendio—Oregon

- Análisis de series en el tiempo estiman una reducción de 23% en choques.
- Los programas estaduais de capacitación de lugares de expendio podrían asegurar una “masa crítica”, con el consiguiente mayor respeto por las prácticas RBS

Fuentes: Saltz, 1997; Holder & Wagenaar, 1994



## Políticas en el Lugar de Trabajo

### Estilo de gestión

- Estudio comparó los estilos de gestión de EE.UU. y Japón en 2 firmas, misma industria, mismo sindicato.
- Políticas de alcohol en las plantas (y su grado de fiscalización) predijo normas de consumo y disponibilidad de alcohol en el trabajo.
- Efectos mediados por control social y mecanismos de facilitamiento.

### Nuevos estudios sobre el consumo de alcohol fuera del trabajo y resacas

- Se vio que las resacas se relacionaron con problemas y sueño excesivo en el trabajo.
- Variabilidad de experiencias "impide la formulación de políticas simples de control de resacas".

Fuentes: Ames y cols, 2000; Ames y cols, 1997;  
Moore, 1998



## Resumen y Conclusiones

- Una amplia gama de políticas legislativas en diferentes niveles jurisdiccionales están actualmente regulando la venta de alcohol a público en EE.UU.; estas políticas evolucionan con el tiempo.
- En los últimos 20 años, el análisis y evaluación de las políticas ha madurado, demostrando la eficacia de los programas modelo; estudios sobre implementación y eficacia están en curso y avanzando rápidamente.
- Necesitamos políticas que afecten a todos los bebedores y medidas focalizadas en reducir el daño dirigidas a los bebedores excesivos y a los espacios en que se promueve el consumo de grandes cantidades de alcohol.
- Los estudios sobre políticas públicas revelan oportunidades y podrían mejorar las estrategias para establecer políticas basadas en la evidencia.