



AMBIENTES 100% LIBRES DE HUMO DE TABACO:

Herramientas para la
implementación y la
evaluación



www.aliarargentina.org

AMBIENTES 100% LIBRES DE HUMO DE TABACO: HERRAMIENTAS PARA LA IMPLEMENTACIÓN Y LA EVALUACIÓN

La **Alianza Libre de Humo de Tabaco Argentina (ALIAR)** es una coalición de más de 100 organizaciones de la sociedad civil que trabajan en red para la promoción de legislación de control de tabaco en todo el territorio argentino con el fin de proteger la salud de la población de los devastadores efectos de la exposición al humo de tabaco ajeno y desincentivar el consumo de tabaco.

La exposición al humo de tabaco es un problema de salud pública que requiere la acción conjunta de los gobiernos y de la sociedad civil. La implementación de políticas eficaces que brinden protección universal es la única manera de garantizar a todas las personas el ejercicio de derechos humanos tales como el derecho a la vida, el derecho a la integridad física, el derecho a la salud y el derecho a condiciones de trabajo dignas y equitativas.

ALIAR no es exclusivamente un conjunto de organizaciones médicas. Por el contrario, entre sus miembros se cuentan organizaciones de derechos humanos, organizaciones ambientalistas, asociaciones de profesionales de la salud, asociaciones del sector gastronómico y organizaciones del ámbito de la comunicación. ALIAR busca fortalecer el trabajo en red de estas organizaciones en la promoción de las políticas de control de tabaco y coordinar acciones con los gobiernos para garantizar su implementación efectiva.

DATOS DE CONTACTO:

Tel: 54 11 39 79 43 95

e-mail: institucional@aliarargentina.org

Página web: www.aliarargentina.org

Blog: www.aliarargentina.wordpress.com

ALIAR en facebook: www.facebook.com/alianzalibredehumo

AMBIENTES 100% LIBRES DE HUMO DE TABACO: HERRAMIENTAS PARA
LA IMPLEMENTACIÓN Y LA EVALUACIÓN

AMBIENTES 100% LIBRES DE HUMO DE TABACO: HERRAMIENTAS PARA LA IMPLEMENTACIÓN Y LA EVALUACIÓN es una publicación de la Alianza Libre de Humo de Tabaco Argentina (ALIAR).

El desarrollo de los contenidos y la compilación de los casos estuvieron a cargo de Patricia Gutkowski, Laura Itchart, Belén Ríos y Verónica Schoj (Fundación Interamericana del Corazón Argentina, ALIAR Ciudad de Buenos Aires).

La guía ha sido elaborada con los aportes de los siguientes expertos en control de tabaco: Ernesto Ruiz (Foro ALIHN, ALIAR Neuquén), Claudia Alejandrina García y Laura Villavicencio (ALIAR Mendoza), Tomás Smith (ALIAR Salta), Ariela Tarcic (ALIAR Tucumán), Eduardo Valeff (Programa Procordis de la Fundación Bioquímica Argentina, ALIAR Provincia de Buenos Aires), Antonio Di Giglio (ALIAR Bahía Blanca), Maximiliano Zuliani (LARED, ALIAR Olavarría), Carlos Candiotti (ALIAR Santa Fe), Javier Rivera (LARED, ALIAR Santa Fe), Bartolomé Lungo (Comité Antitabaco Rotary Club Córdoba, ALIAR Córdoba), Ricardo Rasmussen y Rossana Benítez (Sociedad de Cardiología de Corrientes, ALIAR Corrientes) y Mariela Alderete, María Elisabet Pizarro y Lorena Allemandi (Fundación Interamericana del Corazón Argentina, ALIAR Ciudad de Buenos Aires). Diseño Gráfico a cargo de Julieta Racket.

La Alianza Libre de Humo de Tabaco Argentina agradece muy especialmente a las siguientes personas cuyo compromiso y trabajo cotidiano han representado un insumo indispensable para la construcción de esta guía: José Francisco Pividori y Oscar Costa (ALIAR Santa Fe), Santiago Hasdeu (Foro ALIHN, ALIAR Neuquén), Juan Talamoni (ALIAR Córdoba), Ivana Dick y Verónica Cuattrocchio (Programa Procordis de la Fundación Bioquímica Argentina, ALIAR Provincia de Buenos Aires), Luis Larrateguy (Asociación de Neumonología de Entre Ríos, ALIAR Entre Ríos), Nicolás Hollman (ALIAR Entre Ríos), Jorge Krisco-vich (ALIAR Corrientes), Gustavo Ruffino (Sociedad de Cardiología del Chaco, ALIAR Chaco), Virna Almeida (ALIAR Tierra del Fuego), Cristina Borrajo (Sociedad de Neumotisiología de la Provincia de Buenos Aires, ALIAR Provincia de Buenos Aires), Ana Tambussi (Fundación Interamericana del Corazón Argentina, ALIAR Ciudad de Buenos Aires), Ernesto Sebricé (Roswell Park Cancer Institute de Nueva York, Asesor de ALIAR), Herman Schargrotsky y Beatriz Champagne (Fundación Interamericana del Corazón Argentina, Asesores de ALIAR), Malena Pirola y Moria O'Shee Birkenfield (Fundación Interamericana del Corazón Argentina).

La Alianza Libre de Humo de Tabaco Argentina agradece además a los incontables participantes del proceso de cambio instalado en Argentina en los últimos años en pos de proteger a la población contra los devastadores efectos del humo de tabaco: decisores políticos de todos los niveles jurisdiccionales, organizaciones sociales, científicas y académicas, periodistas y medios de comunicación y todas las personas que colaboraron para avanzar hacia una Argentina libre de humo de tabaco. Todos y cada uno de ellos han aportado su granito de arena y han hecho posible el relato de esta rica experiencia que intenta sintetizar, en una herramienta práctica, las complejidades de un proceso de transformación social y cultural.

ÍNDICE

1. Introducción	5
2. ¿Cómo debe ser una ley de ambientes 100% libres de humo?	6
2.1 Estándares internacionales en materia de protección contra la exposición al humo de tabaco	7
2.2 Coexistencia de legislación de control de tabaco: ¿cuándo se aplica la ley nacional y cuándo las leyes provinciales o las ordenanzas municipales?	7
3. La planificación como elemento clave: acciones necesarias para la implementación de leyes de ambientes 100% libres de humo	11
3.1 Acciones de comunicación	14
3.2 Mecanismos de consulta y recepción de denuncias	19
3.3 Inspección y vigilancia	20
3.4 Ofrecimiento de apoyo para la cesación tabáquica	22
4. Obstáculos para la implementación de la legislación y principales estrategias para enfrentarlos	26
4.1 Acciones de la industria tabacalera para obstaculizar la implementación	26
4.2 Otros obstáculos frecuentes	29
4.3 Estrategias para anticipar los obstáculos	32
5. Herramientas para la evaluación de las leyes de ambientes 100% libres de humo	35
5.1 Estudios de opinión pública que miden conocimientos, actitudes y apoyo a las leyes de ambientes 100% libres de humo	36
5.2 Estudios que miden cumplimiento de la legislación	38
5.3 Estudios que miden la calidad del aire en ambientes cerrados	40
5.4 Estudios que miden el impacto sanitario de las leyes de ambientes 100% libres de humo	42
5.5 Estudios que miden el impacto económico de las leyes de ambientes 100% libres de humo	44
5.6 Otros estudios que evalúan el impacto de las leyes de ambientes 100% libres de humo	46
6. Kit de herramientas para la acción	49
6.1 Leyes y ordenanzas argentinas de ambientes 100% libres de humo	49
6.2 Material informativo para el sector hotelero-gastronómico	49
6.3 Protocolo de estudio observacional	51
6.4 Recursos online para la implementación de leyes de ambientes 100% libres de humo	52

La exposición al humo de tabaco en lugares cerrados es una de las principales causas de muerte evitable en el ámbito laboral y un problema grave de salud pública mundial. Cada año, a nivel global, mueren 600.000 personas como consecuencia directa de la exposición a humo de tabaco ajeno. Tal es el tamaño del problema, que la legislación de ambientes 100% libres de humo es un paso decisivo para avanzar en la protección de la salud de la comunidad. Sin embargo, una vez alcanzado este objetivo comienza el verdadero desafío: implementar la ley.

La sola existencia de una ley de ambientes 100% libres de humo no garantiza necesariamente un alto grado de cumplimiento. El proceso de implementación es la clave para garantizar que la población esté efectivamente protegida de la exposición al humo de tabaco, por lo que debe ser planificado, capitalizando las experiencias de las jurisdicciones que ya han pasado por esta fase. El camino transitado por la mayoría de las localidades que han enfrentado este desafío indica que, cuando se realiza un buen trabajo de implementación, se genera un compromiso que hace que la ley se vuelva autoexigible, es decir que son los mismos ciudadanos quienes la hacen cumplir. De esta manera, es posible producir el cambio cultural necesario para instalar los ambientes libres de humo como una norma social y garantizar el sostenimiento de la medida en el largo plazo.

La sanción e implementación de leyes de ambientes 100% libres de humo de tabaco ha avanzado de manera continua en los últimos años en la mayoría de los países del mundo y la Argentina no ha sido una excepción. Numerosas provincias y ciudades de nuestro país han sancionado leyes u

ordenanzas de ambientes 100% libres de humo conformes a las recomendaciones de la Organización Mundial de la Salud y acordes a las normas de algunas de las jurisdicciones más pobladas de América Latina, como Río de Janeiro, San Pablo y Ciudad de México¹. Este proceso que comenzó a nivel municipal y provincial fue el puntapié inicial para que el 1 de junio de 2011, luego de más de 50 años de dilaciones, se sancionara nuestra Ley Nacional de Control de Tabaco N° 26.687 que comprende la implementación de ambientes 100% libres de humo en todos los espacios cerrados de acceso público y lugares de trabajo de la Argentina.

Ambientes 100% libres de humo: herramientas para la implementación y la evaluación es una guía de la Alianza Libre de Humo de Tabaco Argentina (ALIAR) que tiene por objetivo brindar un paquete de herramientas que faciliten el trabajo de aplicar la legislación y evaluar sus resultados. Las recomendaciones de esta guía se basan en las mejores prácticas consensuadas por la comunidad científica internacional, en el camino recorrido por numerosos países y localidades, en la experiencia de organizaciones de la sociedad civil comprometidas con el control del tabaco y, sobre todo, en las lecciones aprendidas por las jurisdicciones argentinas que han implementado exitosamente una legislación de ambientes 100% libres de humo.

NOTAS

¹ Para consultar cuáles son los países con legislación nacional o subnacional de ambientes 100% libres de humo se puede visitar el sitio www.globalsmokefreepartnership.org

El consumo de tabaco y la exposición al humo de tabaco ajeno obstaculizan el ejercicio de derechos humanos reconocidos en nuestra Constitución Nacional, como el derecho a la vida¹, el derecho a la integridad física², el derecho a la salud³ y el derecho a condiciones de trabajo dignas y equitativas⁴. La relación existente entre la salud pública y los derechos humanos es clara y el derecho “a disfrutar del grado máximo de salud que se pueda lograr”⁵ es prioritario en la agenda de los organismos internacionales, tanto de salud como de protección de los derechos humanos. Los gobiernos cuentan con la facultad de reglamentar el uso del tabaco en los espacios públicos y privados de acceso público. Por este motivo, para cumplir con sus responsabilidades en materia de derechos humanos, tienen el deber de legislar y desarrollar políticas que implementen ambientes 100% libres de humo de tabaco.

Al 31 de mayo de 2011, casi el 50% de la población argentina vivía en jurisdicciones con legislaciones de ambientes libres de humo que garantizaban la protección efectiva contra el humo de tabaco ajeno. La Ciudad Autónoma de Buenos Aires y nueve provincias (Entre Ríos, Neuquén, Tucumán, Mendoza, Córdoba, Santa Fe, San Luis, Santiago del Estero y San Juan) habían sancionado legislaciones de ambientes 100% libres de humo de tabaco. Asimismo, a nivel municipal, Argentina contaba con más de treinta jurisdicciones con ordenanzas similares, como Pilar, Coronel Suárez, Bahía Blanca, Coronel Dorrego, Olavarría, Tres Arroyos, Mar del Plata, Cipoletti, Río Grande, General Roca, Puerto Madryn, Esquel, Trelew, Ushuaia, Ciudad de Salta, Bariloche, General Pico, Ciudad de Corrientes y Resistencia, sólo por mencionar algunas. El resto de la población del país no estaba protegida de la exposición al humo de tabaco ajeno ya que vivía en jurisdicciones sin legislación de control de tabaco o jurisdicciones que contaban con normas que sólo establecían una restricción parcial al consumo de

tabaco en lugares cerrados de acceso público y permitían la habilitación de sectores designados para fumar en bares, restaurantes, discotecas, salas de juego y otros establecimientos.

La sanción de la Ley Nacional de Control de Tabaco N° 26.687 el 1 de junio de 2011 cambió sustancialmente este escenario ya que alcanza al 100% de la población del país. De esta manera, prevalece por sobre aquellas leyes provinciales y ordenanzas municipales que sólo establecían una restricción parcial al consumo de tabaco en lugares cerrados de acceso público. Estas normas contradecían las recomendaciones basadas en evidencia científica y no respetaban los estándares internacionales en materia de salud pública. La ley nacional, en cambio, al establecer un piso normativo protector del derecho humano a la salud, termina con este escenario heterogéneo y de inequidad ya que garantiza ambientes 100% libres de humo de tabaco para todos los trabajadores y trabajadoras en cada rincón del país, protegiendo el derecho a la salud de toda la población.

Sólo se podrá fumar en casas y lugares abiertos
Diputados votó la ley antitabaco por unanimidad

Su prohibición alcanza a bares, restaurantes, bingos, discotecas, teatros, transporte público y estadios cubiertos. Habrá fuertes multas, pero no las pagarán los fumadores. Ahora el país es 100% libre de humo.

Una sesión histórica

182 votos a favor fueron los que se necesitaron para que el Congreso sancione la ley antitabaco por unanimidad.

Ceniceros, recuerdos y olor a humo en el recinto

Empresario por casa. Además de haberse reunido en el edificio del Congreso, el recinto de la Cámara de Diputados se llenó con el olor a tabaco y que se accionó el sistema de extracción de aire.

Aire y humanidad. Se sumó luego la diputada Paula Berthel, que también reclamó que se haga un inventario del uso del edificio del Congreso. Y recordó al entonces senador, que se negó a publicar el tabaco y que accionó no fumar a los gobiernos.

Corriente de humo. Se mantuvo calmado durante el debate por la ley antitabaco, pero al final Gabriela Michetti (Pro) se hizo escuchar. Rechazó el diagnóstico de un nuevo convenio de humo del tabaco que fue a maliciar.

Vigencia. El senador Daniel D'Elia aseguró que la ley antitabaco es una ley que la presidenta Cristina Fernández de Kirchner promulgó durante la ley. "Antes de fin de año está vigente", resaltó.

2.1

Estándares internacionales en materia de protección contra la exposición al humo de tabaco

De acuerdo a las Directrices del artículo 8 del Convenio Marco para el Control del Tabaco de la Organización Mundial de la Salud⁶, para proteger a la población de los efectos de la exposición al humo de tabaco ajeno, una legislación de ambientes 100% libres de humo debe ser⁷:

1. Simple, clara y fácil de aplicar: debe establecer la prohibición de fumar en todos los lugares cerrados de acceso público y todos los lugares de trabajo, entendiendo por lugar “cerrado” los espacios cubiertos por un techo y una o más paredes, independientemente del material de construcción y de si la estructura es permanente o temporal. La ley no debe contemplar excepciones, como sectores designados para fumar o espacios estructuralmente separados para fumadores. Tampoco debe contemplar falsas soluciones como la utilización de aparatos purificadores de aire para ventilar.

2. Sancionada e implementada por el Estado: la sanción de leyes u ordenanzas es la única forma de garantizar la protección de la salud, por lo que no puede permitirse la regulación voluntaria que deja en manos de los propietarios de los establecimientos la protección de la salud del público y de los trabajadores y trabajadoras.

3. Universal: debe proteger a todos los trabajadores y trabajadoras por igual de la exposición al humo de tabaco en lugares de trabajo cerrados y a todas las personas que concurran a establecimientos cerrados de acceso público, por lo que no deben permitirse excepciones de ningún tipo.

4. Adecuadamente implementada: la sola sanción no es suficiente sino que debe acompañarse de un plan de implementación basado en experiencias exitosas y adecuadas a los recursos y medios disponibles en cada lugar en particular. Debe designarse un órgano específico de control para garantizar el cumplimiento.

5. Acompañada de un plan de educación e información a la comunidad sobre la importancia sanitaria de la ley.

6. Acompañada de un rol activo de la so-

iedad civil en la aplicación y promoción de la ley, su evaluación y su cumplimiento.

Las **leyes de restricción parcial** que admiten la habilitación de sectores para fumar con separación estructural y/o el uso de aparatos de ventilación **no son efectivas y dejan sin protección a numerosos trabajadores y trabajadoras**. Estas leyes, que son promovidas por la industria tabacalera, son ineficaces para reducir el consumo de tabaco de la población adulta y la iniciación del consumo en los jóvenes⁸. Además, su implementación es costosa y compleja y su índice de cumplimiento es significativamente más bajo que el de las leyes de ambientes 100% libres de humo de tabaco porque dan un mensaje confuso ya que al permitir que se continúe fumando en algunos espacios públicos cerrados, no desnaturalizan el acto de fumar⁹.

2.2

Coexistencia de legislación de control de tabaco: ¿cuándo se aplica la ley nacional y cuándo las leyes provinciales o las ordenanzas municipales?

A partir de la sanción de la ley argentina de control de tabaco puede surgir la pregunta acerca de cuál es la legislación que debe aplicarse cuando



El cartel tiene un fondo blanco con un borde verde. En la parte superior hay un logotipo que muestra un edificio azul y blanco con un sol y montañas en un arco verde. Debajo del logotipo, el texto dice "ESPACIOS LIBRES DE HUMO DE TABACO". El resto del cartel contiene el siguiente texto:

Estamos creando **Instituciones 100% Libres de Humo de tabaco.**

Los espacios libres de humo protegen su salud en los ámbitos de trabajo.

Por favor le pedimos no fume en espacios cerrados.

Ley 7790 de espacios libres de humo.
Comienza a regir el 8 de junio.

Esta ley protege la salud de los mendocinos.

En la parte inferior izquierda hay el logo de la Provincia de Mendoza con el texto "SAUD" y "GOBIERNO DE MENDOZA". En la parte inferior derecha, el texto dice "Ley Provincial 7790".

Campaña de la Provincia de Mendoza



las provincias o los municipios ya cuentan con normas que regulan la exposición a humo de tabaco.

Según nuestra Constitución, el gobierno nacional tiene ciertas facultades que no puede delegar en los gobiernos provinciales. En este sentido, el Congreso de la Nación tendrá la obligación de legislar en materia de derecho común (sancionar códigos civiles, penales, comerciales, etc.), en materia aduanera, de impuestos y otros temas. A su vez, la Constitución Nacional prevé casos en los que la Nación delega ciertas facultades en las provincias, como por ejemplo la sanción de las constituciones provinciales. En esos casos, el gobierno nacional no podrá legislar en materias delegadas a las provincias y las provincias no podrán hacerlo en materias reservadas a la Nación.

Pero existen casos en los que la Constitución no prevé delegación de facultades entendiéndose que, en ciertas materias, tanto la Nación como las provincias se encuentran facultadas para legislar (competencias concurrentes). Esto es lo que ocurre en materia de seguridad, higiene y salubridad. Las normas de ambientes 100% libres de humo se hallan en este rango.

Existe un principio básico en derecho que establece que las normas de mayor jerarquía deben aplicarse por sobre las de menor estatus, es decir que, en principio, ante una incompatibilidad, debería prevalecer la norma nacional por sobre

la provincial o la provincial por sobre la municipal. Sin embargo, el escenario cambia en el caso de las normas que protegen un derecho humano, como es el caso de las normas de control de tabaco cuyo objetivo es garantizar y proteger el derecho a la salud. En estos casos, de acuerdo a lo establecido por numerosos tratados internacionales que prohíben la regresividad de los derechos o que una norma posterior pueda desconocer o violar un derecho ya reconocido, lo más apropiado es aplicar la norma que establece las medidas más protectoras, garantizando un disfrute mayor de los derechos humanos internacionalmente reconocidos. Siguiendo este criterio, se entiende que **la Ley Nacional de Control de Tabaco N° 26.687 establece un piso normativo de protección contra la exposición al humo de tabaco.** En virtud de estos principios, todas las provincias y municipios que al momento de la entrada en vigor de esta ley nacional no contaban con legislación de ambientes 100% libres de humo o contaban con legislación de restricción parcial deberán aplicar la Ley Nacional de Control de Tabaco. En el caso de las provincias y municipios que ya contaban con legislación de ambientes 100% libres de humo, **primará la norma más protectora del derecho a la salud**, sea la nacional, la provincial o la municipal.



10 razones para implementar ambientes 100% libres de humo

1. Disminuyen el riesgo de infarto de miocardio, cáncer de pulmón y asma
2. Ayudan a evitar que los jóvenes comiencen a fumar
3. Reducen hasta un 30 % el consumo de cigarrillos y constituyen un fuerte estímulo para dejar de fumar
4. Garantizan el derecho de los trabajadores y trabajadoras a un ambiente laboral saludable
5. Disminuyen el ausentismo laboral, aumentan la productividad y la satisfacción del personal
6. Reducen los gastos médicos y otros gastos relativos al mantenimiento, limpieza y seguros de instituciones y empresas
7. Son fáciles de implementar y cuestan muy poco dinero
8. Son recomendados por todas las organizaciones científicas reconocidas y por la Organización Mundial de la Salud
9. Cuentan con un gran apoyo de la población porque son placenteros y saludables
10. Protegen la salud y salvan vidas

La exposición al humo de tabaco en personas que no fuman¹⁰

- Aumenta un 30% el riesgo de enfermedad cardiovascular
- Aumenta un 25% el riesgo de padecer cáncer de pulmón
- Aumenta el riesgo de desarrollar asma y la frecuencia de crisis asmáticas
- Aumenta hasta un 70% el riesgo de cáncer de mama, particularmente cuando la exposición se da en mujeres jóvenes
- Aumenta el riesgo de enfermedades crónicas respiratorias, con aparición de síntomas como tos, catarro, flema y fatiga
- Aumenta los síntomas irritativos como picazón de ojos, ardor de garganta, estornudos y congestión
- Aumenta el riesgo de desarrollar diabetes en un 16%¹¹
- Aumenta en un 25% el riesgo de desarrollar un ataque cerebrovascular¹²

La exposición al humo de tabaco en la niñez

- Aumenta de 2 a 5 veces el riesgo de muerte súbita del lactante, que se produce en niños y niñas menores de un año
- Aumenta hasta un 40% el riesgo de padecer asma y, en niñas y niños asmáticos, aumenta la frecuencia de las crisis

- Aumenta un 70% los episodios de catarro de vías aéreas superiores y de infecciones respiratorias como la neumonía y la otitis
- Aumenta las consultas a la guardia y el ausentismo en la escuela



NOTAS

-
- 1 Art. 4 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH) y Art. 6 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCYP).
-
- 2 Art. 5 de la CADH.
-
- 3 Art. 10 del Protocolo de San Salvador a la CADH (Protocolo de San Salvador) y Art. 12 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC).
-
- 4 Art. 7 del Protocolo de San Salvador, Art. 6 PIDESC.
- 5 Constitución de la Organización Mundial de la Salud.
-
- 6 El **Convenio Marco para el Control del Tabaco de la Organización Mundial de la Salud (CMCT)** es el primer tratado internacional de salud pública que fue aprobado en 2003 y entró en vigor en 2005. Su objetivo principal, de acuerdo a lo que se declara en el artículo 3º, es “proteger a las generaciones presentes y futuras contra las devastadoras consecuencias sanitarias, sociales, ambientales y económicas del consumo de tabaco y de la exposición al humo de tabaco proporcionando un marco para las medidas de control del tabaco que habrán de aplicar las partes a nivel nacional, regional e internacional a fin de reducir de manera continua y sustancial la prevalencia del consumo de tabaco y la exposición al humo de tabaco.” Convenio Marco para el Control del Tabaco, Organización Mundial de la Salud, 2003. Disponible en: <http://www.ops-oms.org/Spanish/DD/PUB/sa56r1.pdf>
-
- 7 **Directrices sobre la protección contra la exposición al humo de tabaco**, OMS, A/FCTC/COP/2/17 4 de julio de 2007. Disponible en: http://www.msal.gov.ar/hm/site_tabaco/pdf/oms_corregido.pdf
-
- 8 Fichtenberg CM, Glantz SA, **Effect of smoke-free workplaces on smoking behaviour: systematic review**. BMJ. 2002 Jul 27;325(7357):188.
-
- 9 Schoj V, Alderete M, Linetzky B, Lago M y Ianovsky O, **Encuesta de opinión sobre ambientes libres de humo de tabaco en 25 ciudades Argentinas**. 2008-2009. Comunicación personal del autor.
-
- 10 Las consecuencias de la exposición al humo de tabaco en adultos, niños y niñas han sido documentadas en numerosos estudios. La mayoría de los efectos se encuentran compilados en: **Las consecuencias a la salud debido a la exposición involuntaria al humo de tabaco: Informe del Cirujano General. Humo de Segunda Mano, Lo que Significa para Usted**. Departamento de Salud y Servicios Humanos de los EE.UU., Centro para el Control y la Prevención de Enfermedades, Centro Coordinador para la Promoción de Salud, Centro Nacional para la Prevención de Enfermedades Crónicas y Promoción de la Salud, Oficina de Tabaquismo y Salud, 2006. Disponible en: http://www.surgeongeneral.gov/library/secondhandsmoke/secondhandsmoke_sp.pdf
-
- 11 Zhang L, Curhan G, Hu F, Rimm E, Forman J, **Association Between Passive and Active Smoking and Incident Type 2 Diabetes in Women**. Diabetes Care, February 2011.
-
- 12 Mackay DF, Pell J, **Meta-analysis of the association between secondhand smoke exposure and stroke**. J Public Health fdr025 2011. Disponible en: <http://jpubhealth.oxfordjournals.org/content/early/2011/03/20/pubmed.fdr025.abstract>

03

La planificación como elemento clave: acciones necesarias para la implementación de leyes de ambientes 100% libres de humo

La sanción de una ley u ordenanza de ambientes 100% libres de humo es el primer paso para proteger a la población del daño que produce la exposición al humo de tabaco. Si la ley es inadecuada, es decir, si contempla la creación de áreas para fumar en lugares de acceso público cerrados, los esfuerzos de implementación mostrarán escasos resultados.

Una vez sancionada una ley acorde a los estándares de protección de la salud, la etapa de implementación que comienza a continuación representa un proceso que requerirá del compromiso de múltiples actores, desde funcionarios de gobierno y referentes de organizaciones de la sociedad civil, hasta representantes de asociaciones de comercio y medios de comunicación. Numerosas jurisdicciones han pasado por esa experiencia y en la mayoría de los casos ha sido exitosa. Por ello, para lograr una implementación eficaz y anticiparse a los obstáculos, puede ser de utilidad ponerse en contacto con representantes de gobierno de otras localidades que cuenten con experiencia en la implementación de leyes de ambientes libres de humo o referentes de la sociedad civil que trabajen en el tema.

La Ley Nacional de Control de Tabaco es una norma de salud pública que protege un derecho humano, como es el derecho a la salud, y que garantiza que los trabajadores y trabajadoras se desempeñen en ambientes seguros y saludables. Estos derechos están reconocidos en la Constitución Nacional y numerosos tratados internacionales adoptados por nuestro país y es responsabilidad del Estado Nacional garantizar su goce, por lo que dicha ley nacional no requiere la ratificación por parte de las provincias para entrar en vigencia en sus territorios.

No obstante, la ley, en su artículo 27, establece que “las provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires actuarán como autoridades locales

de aplicación, ejerciendo el control y vigilancia sobre el cumplimiento de la presente ley y sus normas reglamentarias. A ese fin determinarán los organismos que cumplirán tales funciones, pudiendo los gobiernos provinciales delegar sus atribuciones en los gobiernos municipales”. En este sentido, **los gobiernos locales deberán instrumentar los procedimientos y mecanismos necesarios para garantizar la efectiva aplicación de la ley nacional** y su adecuado cumplimiento en el territorio provincial/municipal.

Para implementar la ley, se recomienda promover la **coordinación entre las áreas del gobierno** que participarán en el proceso y conformar un **grupo de trabajo multisectorial** que integre a los distintos sectores involucrados en la aplicación o comprometidos con el tema: todos los organismos y dependencias de gobierno que cumplirán algún rol en el proceso de implemen-



Lanzamiento de la Ley de ambientes 100% libres de humo de Mendoza. 2008

tación, organizaciones de la sociedad civil, sindicatos, asociaciones de empresarios gastronómicos y otros actores relevantes. Este grupo de trabajo será el encargado de planificar y llevar adelante el proceso de implementación de la ley. De esta manera, se logrará un mayor compromiso por parte de la población ya que diferentes sectores estarán representados y consensuarán las decisiones y la multiplicidad de actores ayudará a mantener el interés en el tema, más allá de los cambios en las autoridades políticas.

Una vez que se ha invitado a participar a diferentes sectores y se ha conformado el grupo de trabajo, los siguientes pasos consistirán en planificar la aplicación.

Si bien la ley nacional establece la adopción de ambientes 100% libres de humo en todo el país, la norma indica que la implementación deberá realizarse de manera **descentralizada**, por lo que las provincias jugarán un papel primordial en este punto. Para ello, el **compromiso de las autoridades provinciales y municipales en el proceso de implementación** será la clave que permita que la ley nacional de ambientes 100% libres de humo tenga un alto nivel de cumplimiento en todo el país.

La **planificación** deberá establecer un **cronograma de actividades**, contemplar las acciones necesarias para implementar la ley y establecer los recursos y herramientas disponibles. Las acciones que debe comprender la planificación son:

1. Acciones de comunicación necesarias para

sensibilizar, educar y anunciar la entrada en vigencia y los alcances de la ley

2. Puesta en funcionamiento de mecanismos de información y recepción de denuncias

3. Organización de procedimientos de inspección y vigilancia

4. Ofrecimiento de apoyo para la cesación tabáquica

La planificación definirá las prioridades de acuerdo a los **recursos humanos y económicos** disponibles. Si bien la aplicación de una ley de ambientes 100% libres de humo de tabaco no requiere de grandes partidas presupuestarias, es importante identificar las actividades que requerirán de financiamiento específico, como las instancias de capacitación a inspectores y otros funcionarios de gobierno, el diseño y la impresión de materiales informativos, el posible desarrollo de una campaña de comunicación y otras actividades. Las acciones detalladas en el **plan de implementación** deberán tener un **presupuesto** asignado cuando así lo requieran para garantizar que se las pueda llevar a cabo. No debe perderse de vista que se ahorrarán recursos significativos en el sistema de salud como consecuencia de la implementación de la ley de ambientes 100% libres de humo. Este impacto económico positivo -que se evidencia a muy corto plazo, fundamentalmente por la reducción inmediata de los eventos coronarios, consultas a guardia por cuadros respiratorios agudos y asma- representa un ahorro que supera ampliamente los gastos necesarios para garantizar una implementación exitosa.

La mayoría de las provincias y municipios que implementaron leyes u ordenanzas de ambientes 100% libres de humo de tabaco lo hicieron con el apoyo y la participación de distintos sectores gubernamentales y no gubernamentales. En la provincia de Santa Fe, por ejemplo, el Programa Provincial de Prevención del Tabaquismo invitó a organizaciones de la sociedad civil, estudiantes universitarios y personal de otras reparticiones del Ministerio de Salud a participar de numerosas acciones realizadas en el marco de la implementación de la ley provincial. En la ciudad de Salta, la implementación de la ordenanza municipal contó con la colaboración de referentes de la sociedad civil, comprometidos con el tema que participaron en la planificación, en el desarrollo de la campaña de comunicación y en la capacitación a los inspectores.

Neuquén: un ejemplo de cooperación entre gobierno y sociedad civil para la implementación exitosa de una ley de ambientes 100% libres de humo

Neuquén es una de las provincias argentinas que cuentan con una legislación de ambientes 100% libres de humo de tabaco. La ley provincial es producto de un recorrido de varios años que cobró impulso a partir de 2006. Ese año comenzaron a presentarse proyectos de ordenanza en el Concejo Deliberante de la capital neuquina. Estos proyectos contaron con un importante impulso de la sociedad civil, lo que llevó a que finalmente, en agosto de 2007, se sancionara la Ordenanza N° 10.866 que estableció la implementación de ambientes 100% libres de humo sin excepciones. Esta ordenanza tuvo una amplia adhesión y cumplimiento y fue ayudada por la firme decisión política de aplicarla.

Este proceso contó con la participación activa de las organizaciones de la sociedad civil a través del Foro Aire Libre de Humo para Neuquén (AILHN), un foro de ONGs y personas comprometidas con el control del tabaco creado en junio de 2007 que realizó un importante trabajo para la promoción de los ambientes 100% libres de humo y colaboró activamente con el gobierno local en la etapa de implementación de la ordenanza de la ciudad. Como producto del trabajo realizado, siguiendo el ejemplo modélico de la ciudad capital, el 5 de diciembre de 2007 la provincia sancionó una ley de ambientes 100% libres de humo que entró en vigencia el 31 de mayo de 2008.

A través del trabajo llevado adelante en conjunto entre el Programa Provincial de Control de Tabaquismo y el Foro AILHN, los municipios de la provincia adhirieron a la ley y participaron activamente de la implementación.

Diario La Mañana de Neuquén, 15/11/07



La ley de Neuquén marcó un camino que tuvo repercusiones positivas en toda la región e inauguró un proceso en la Patagonia que se extendió a numerosas ciudades de las provincias de Río Negro, Chubut, Santa Cruz y Tierra del Fuego que también sancionaron ordenanzas de ambientes 100% libres de humo de tabaco.

La experiencia neuquina es un ejemplo de trabajo conjunto entre gobierno y sociedad civil que dio excelentes resultados y que demostró que cuando la ley es clara y se implementa correctamente es una herramienta sumamente eficaz para proteger la salud de todas las personas.

3.1. Acciones de comunicación

Previamente a la implementación y luego de la entrada en vigencia de la ley deberán llevarse adelante diferentes acciones de comunicación que tendrán como principal objetivo informar, educar y sensibilizar a la comunidad para garantizar que toda la población conozca, comprenda y apoye la política de ambientes 100% libres de humo. Si bien es esperable que se realicen algunas acciones nacionales, siempre es recomendable que las jurisdicciones desarrollen una **comunicación local** que muestre su compromiso con la implementación de los ambientes 100% libres de humo y lo fortalezca en ese nivel.

Para desarrollar la estrategia de comunicación más apropiada para la implementación de la ley es recomendable:

- Definir cuál es el **objetivo de la comunicación**. El mensaje tiene que ser simple y claro. La acción debe focalizar en un mensaje único o dos mensajes como máximo.
- Definir **a quién va dirigida** la comunicación. Puede dirigirse a la población en general o a una audiencia específica, como por ejemplo los empresarios gastronómicos o la población universitaria.
- Identificar cuál o cuáles son los **mejores canales/medios para llegar a la audiencia** a la que nos dirigimos en función de los objetivos y las posibilidades presupuestarias.
- En el caso de las campañas, procurar difundir el mismo mensaje y utilizar los mismos recursos gráficos y discursivos en todas las piezas (afiches, spots de radio o tv, folletos, avisos, etc.). Esto ayudará a que las piezas tengan cohesión y sean identificadas como parte de una misma campaña.

Para garantizar el cumplimiento de la legislación es de gran importancia que las acciones de comunicación se inicien, en lo posible, antes de la entrada en vigor de la norma para dar tiempo a la población, en especial a las personas que fuman, a prepararse para el cambio. También es recomendable planificar algunas acciones sencillas en los meses posteriores a la entrada en vigencia para fortalecer el compromiso de la población en el largo plazo.

La conmemoración de algunas fechas específicas, como por ejemplo el Día Mundial Sin Tabaco -31 de mayo-, puede ser una buena excusa para difundir los beneficios de los ambientes 100% libres de humo de tabaco a través de actividades en las escuelas, eventos deportivos o comunicados de prensa que ayuden a poner el tema en la agenda de los medios de comunicación locales.

Otro factor a tener en cuenta es que, si bien es recomendable llevar adelante acciones de comunicación dirigidas al público en general, también será necesario planificar acciones específicas para audiencias claves en la implementación de la ley, como el sector gastronómico y los empleadores.



Acciones dirigidas a la población general

Las acciones dirigidas al público en general podrán priorizar alguno de los siguientes **objetivos**:

- Concientizar acerca del daño que provoca la exposición a humo de tabaco ajeno, el impacto sanitario del problema y la importancia científica y ética de la ley
- Comunicar los alcances de la ley
- Concientizar acerca de los beneficios para la salud de los ambientes 100% libres de humo de tabaco y del daño que provoca la exposición al humo de tabaco ajeno
- Brindar información acerca de los canales de consulta y denuncias (sean locales o nacionales) y de cómo deben actuar los ciudadanos frente al



Campaña de la Municipalidad de Río Gallegos

incumplimiento de la ley

- Contrarrestar los argumentos de quienes se oponen a la ley
- Mostrar que existe un órgano responsable que se ocupa de la vigilancia (esto se logra, por ejemplo, comunicando la realización de algunas multas. De esta manera, la población percibirá que el gobierno vigila el cumplimiento de la ley y se podrá disuadir a posibles infractores)
- Difundir los centros, instituciones o recursos disponibles para el tratamiento del tabaquismo

Para conseguir el o los objetivos elegidos se pueden adoptar diversas **estrategias** dependiendo de los recursos humanos y presupuesto disponibles y de la cantidad de población comprendida en la jurisdicción en que se va a aplicar la norma. Dentro de las posibles estrategias las más frecuentes son:

- **Instalar el tema en la agenda de los medios de comunicación**

Para ello se pueden llevar a cabo diferentes acciones, tales como la elaboración y envío de comunicados a los medios de comunicación dando a conocer la ley con sus alcances y beneficios, realizar un evento con motivo de la entrada en vigencia

de la ley de ambientes libres de humo para los referentes de la prensa, difundir información de algún estudio que demuestre la efectividad de la ley y el apoyo público o dar a conocer evidencia que contrarreste los argumentos de quienes se oponen a la ley.

Será de gran utilidad armar una base de contactos de los medios locales para crear un grupo de distribución de información, gacetillas de prensa, notas publicadas en medios de otras jurisdicciones y otra información relevante.

- **Realizar una campaña de sensibilización y lanzamiento**

Las campañas de comunicación requieren de un presupuesto significativo. No obstante, estas campañas pueden realizarse a través de distintos canales que no siempre implican un costo elevado. Las campañas pueden involucrar distintos medios como radio, televisión, prensa gráfica, internet, vía pública o una combinación de algunos de ellos. La elección de los medios más adecuados dependerá de las características de la jurisdicción en la que se llevará adelante la campaña. En las jurisdicciones pequeñas, por ejemplo, la radio local es un medio muy efectivo y poco costoso para llegar a la población.

Otra estrategia que ha sido utilizada en numerosas localidades del país es el desarrollo y entrega de folletería y materiales informativos en puntos clave, como locales gastronómicos, discotecas, salas de juego, paseos de compras y lugares céntricos en la vía pública.



En la ciudad de Salta se planificó una campaña de comunicación masiva para informar y sensibilizar a la población acerca de la entrada en vigencia de la ordenanza de ambientes 100% libres de humo. La campaña incluyó acciones de prensa en radio, diarios y televisión, el desarrollo de spots para radio y folletería que fue repartida en distintos puntos de la ciudad. El municipio invitó a referentes de la sociedad civil a brindar asesoramiento sobre los contenidos de la campaña que se lanzó algunos días antes de la entrada en vigencia de la ley – que fue el 1 de diciembre de 2010 - y continuó durante los primeros 15 días posteriores.

En el caso de Tucumán, luego de la sanción de la ley provincial de ambientes 100% libres de humo de tabaco se creó un programa de lucha antitabáquica, dependiente del Programa Integrado de Salud, que a su vez es parte del Sistema Provincial de Salud (SIPROSA). Desde el Programa se capacitó a estudiantes, profesionales de la salud y otros referentes de la sociedad civil para informar, educar y concientizar a la población. En este marco, se llevó adelante una campaña de comunicación con motivo de la entrada en vigencia de la ley que incluyó medios audiovisuales, vía pública, prensa escrita y diversas actividades de sensibilización, especialmente en las escuelas.

Cómo se preparó Bahía Blanca para la entrada en vigor de su ordenanza

La ciudad de Bahía Blanca desarrolló una ambiciosa campaña de comunicación para anunciar la entrada en vigencia de la ordenanza de ambientes 100% libres de humo y garantizar su cumplimiento. La campaña incluyó pauta publicitaria en diferentes medios, acciones de prensa, charlas de sensibilización para la población y reparto de folletería y material informativo en distintos puntos de la ciudad.

La ordenanza de Bahía Blanca establecía una implementación escalonada para distinto tipo de establecimientos: el 1 de abril, el 1 de junio y el 1 de septiembre de 2007. En esta última fecha estaba previsto que la ordenanza entrara en vigor en locales gastronómicos, centros comerciales, bares, pubs, discotecas y salas de juego. Cada una de esas fechas se aprovechó para instalar el tema en los medios de comunicación y realizar acciones específicas. Además, en el mes de agosto, para preparar el terreno para la última etapa de la implementación, fueron visitados todos los establecimientos que debían comenzar

a cumplir con la ordenanza el 1 de septiembre ubicados en el centro y en dos barrios comerciales de la ciudad. En esas visitas se entregó material informativo sobre ambientes 100% libres de humo, se proveyó a los



Campaña de la Municipalidad de Bahía Blanca



locales de carteles de prohibido fumar y se sensibilizó a los encargados para generar compromiso. Hoy Bahía Blanca es una de las jurisdicciones argentinas 100% libres de humo de tabaco con mayor grado de cumplimiento de la legislación.

Acciones dirigidas a audiencias clave

El sector **hotelero-gastronómico** es una audiencia clave para garantizar la aplicación exitosa de la ley de ambientes 100% libres de humo. La razón de ello es la alta visibilidad social de estos establecimientos de acceso público que tienen un efecto modélico para promover el cumplimiento de la norma en todos los ámbitos. Justamente porque la industria tabacalera conoce el impacto que tiene el sector gastronómico en la adhesión general a la norma es que ha dirigido importantes esfuerzos para promover la creación de áreas para fumar en bares y restaurantes en todo el mundo.

Las acciones de comunicación dirigidas al sector hotelero gastronómico tendrán como **objetivos** principales:

- Generar un compromiso por parte de este sector

para la aplicación de la norma a fin de proteger la salud del público en general y de sus trabajadoras y trabajadoras en particular

- Informar los alcances de la ley, las sanciones que se aplicarán en caso de infracción y la fecha de su entrada en vigencia
- Comunicar los deberes u obligaciones que les caben a los responsables de los locales, brindar asesoramiento para que puedan cumplir con ellos y brindar información acerca de dónde consultar
- Contrarrestar la falsa creencia según la cual los establecimientos del sector perderían dinero al ser implementada la ley

En los casos en los que sea posible, es recomendable que las actividades planificadas para cumplir con estos objetivos se lleven adelante previamente a la aplicación de la ley como para que los responsables de los locales estén lo suficientemente informados y preparados para la fecha de entrada en vigencia. Entre las acciones dirigidas a este sector pueden nombrarse:

- **Entregar material informativo** que detalle los alcances de la ley, las obligaciones de los responsables de locales y empleadores, detalles de cómo debe ser la cartelería que se debe exhibir y cómo debe estar colocada, los procedimientos de inspección, las sanciones previstas ante las infracciones, los beneficios económicos que implica la aplicación de la ley y los beneficios para la salud de los trabajadores y trabajadoras (en el capítulo 6 de esta guía se encuentra disponible un modelo de brochure para el sector hotelero-gastronómico). De ser posible, se recomienda **entregar los carteles** que se deben colocar junto con el material informativo o al menos modelos de cómo



deberían ser dichos carteles. Este material puede entregarse por correo junto con algún envío ya programado o puede ser distribuido personalmente por inspectores o promotores de salud o a través de las asociaciones del sector hotelero-gastronómico o sindicatos.

- Organizar un **evento de capacitación o de lanzamiento de la ley** que cuente con la participación de los representantes del sector hotelero-gastronómico en el que se brinde la información antes detallada.

- **Publicar esta información en internet.** Para ello se puede utilizar algún sitio web gubernamental pertinente (por ejemplo, el sitio web de la secretaría de salud local). También se puede gestionar que la información sea publicada en los sitios web de las asociaciones del sector al que se quiere alcanzar.

Además de las acciones dirigidas al sector hotelero-gastronómico existen otras audiencias clave para el cumplimiento de la norma, como por ejemplo el **sector público** (oficinas gubernamentales) en el que se suelen verificar dificultades de cumplimiento, por lo que es recomendable el desarrollo de acciones específicas de educación y sensibilización. Las **salas de juego** también

constituyen un sector clave, al igual que las **universidades**.

Municipalidad de General Pueyrredon

MAR DEL PLATA LIBRE DE HUMO

A partir del 25 de abril de 2011, la ciudad pone en vigencia la **NUEVA ORDENANZA n° 20.104**. La cual no admite fumar en espacios cerrados con acceso público, defendiendo el derecho a respirar aire puro y protegiendo tu salud.

Los ambientes 100% libres de humo:

- Evitan y reducen el inicio del consumo
- Protegen la salud de los no fumadores
- Disminuyen los costos en salud
- Reducen el consumo en los fumadores en un 30 %
- Aminoran la exposición de menores ante adultos fumadores

Campaña de la ciudad de Mar del Plata

Los esfuerzos de la ciudad de Salta para comprometer al sector gastronómico

Como parte de las acciones de implementación de la Ordenanza N° 13.954 de la ciudad de Salta, se realizaron reuniones con la cámara gastronómica y con los dueños de discotecas, pubs, confiterías y casinos. Además de explicar la importancia de la ordenanza para la protección de la salud de la población y derribar el mito de las pérdidas económicas, se entregó a todos los asistentes folletera informativa y una copia de la ordenanza. De esta manera, los encargados de bares, restaurantes, pubs, salas de juego y discotecas tuvieron la oportunidad de conocer los detalles de la aplicación de la legislación de ambientes 100% libres de humo, acceder a información sobre el impacto económico de este tipo de normas y despejar cualquier duda que pudiera surgir sobre su modo de proceder ante las infrac-

Cuida tu salud
SALTA 100% LIBRE DE HUMO

Intendencia **ISALTA**
SECRETARÍA COMERCIAL Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA

ALIAR

Campaña de la ciudad de Salta

ciones de los clientes y sus obligaciones como dueños o encargados de los locales. Unos días antes de la entrada en vigencia los inspectores recorrieron todos los locales del sector entregando los carteles que debían instalarse con la leyenda “Espacio Libre de Humo - Ordenanza N° 13.954” y brindando información acerca de los alcances de la norma y de las obligaciones de los encargados de los establecimientos. Todas estas acciones llevadas adelante antes de la entrada en vigencia de la ordenanza fueron de gran utilidad para generar el compromiso del sector y fortalecer la implementación.

3.2. Mecanismos de consulta y recepción de denuncias

Previamente a la entrada en vigencia de la ley es necesario desarrollar mecanismos que permitan que la población pueda informarse, realizar consultas y denunciar las infracciones. Si bien el Ministerio de Salud de la Nación contará con su propia línea 0-800 que podrá ser utilizada por la población de todo el país, es recomendable poner en funcionamiento una **línea 0-800 local o un número telefónico** (aunque no sea gratuito) en el que el público pueda recibir información o denunciar incumplimiento en este nivel. Así lo han hecho numerosas jurisdicciones que han sancionado leyes u ordenanzas de ambientes 100% libres de humo con anterioridad a la ley nacional con excelentes resultados.

La utilización de un **sitio web** es otro mecanismo muy utilizado para informar al público, aunque habrá que evaluar cuán extendida se encuentra esta herramienta entre la población de la jurisdicción en la que se aplicará la ley. Deberá tenerse en cuenta que habrá que designar a una persona responsable de los contenidos de la página y de

contestar las consultas y canalizar las denuncias.

Por último, existen opciones menos costosas que pueden ser adoptadas por jurisdicciones con poca densidad de población, como destinar una **línea telefónica con un contestador automático** para recibir las consultas y denuncias y luego responder, una **dirección de correo postal** o una **dirección de correo electrónico** a la cual dirigirse.

Para gestionar cualquiera de los mecanismos mencionados será imprescindible desarrollar un **protocolo de atención para consultas y denuncias** y un **paquete de información para estandarizar las respuestas**. El protocolo deberá contemplar a su vez el camino a seguir ante las denuncias recibidas. Es necesario tener en cuenta que las personas encargadas de brindar información y recoger denuncias deberán recibir una capacitación acorde a su tarea.

Para dar a conocer la línea 0-800 local, la página web o cualquier mecanismo de consulta y denuncia que se ponga en marcha, se recomienda su inclusión en folletos, afiches, spots de radio y otros materiales que se desarrollen como parte de la comunicación acerca de la ley.

En la Argentina numerosas jurisdicciones pusieron en funcionamiento líneas telefónicas para que la población se informe y pueda realizar denuncias ante el incumplimiento de sus normas de ambientes 100% libres de humo. Otras simplemente sumaron esta actividad a líneas ya existentes que utilizaban para canalizar consultas y reclamos sobre diversos temas. Tales son los casos de la ciudad de Bahía Blanca, que aprovechó la línea ya existente 0-800-666- BAHÍA (2244) y la ciudad de Neuquén que incluyó este tema en su línea 0-800-222-6864.

3.3.

Inspección y vigilancia

Para implementar la ley nacional de ambientes 100% libres de humo, los gobiernos locales deberán instrumentar los procedimientos y mecanismos necesarios para garantizar la efectiva aplicación en sus territorios y designar el organismo local responsable de la vigilancia. En este punto, la planificación de la implementación deberá determinar cómo se llevarán adelante el control y las inspecciones.

En los casos de las jurisdicciones que contaban con normas de ambientes 100% libres de humo previas a la sanción de la ley nacional, en numerosas ocasiones se ha optado por **dar prioridad a las inspecciones en los establecimientos que puedan tener un mayor impacto para lograr la aplicación exitosa de la norma.** Los bares, los restaurantes, las discotecas, los casinos y otros establecimientos o instituciones con una gran afluencia de público en los que se prevé que pueda haber dificultades para que la ley se cumpla suelen ser los primeros inspeccionados.

Como para cualquier otro procedimiento de inspección, deberá desarrollarse un protocolo que indique el modo en que los inspectores realizarán su tarea y cómo se llevará adelante la aplicación de sanciones. El personal encargado de las inspecciones deberá recibir una capacitación adecuada para poder cumplir con su actividad. Esta **capacitación** no es difícil de llevar adelante ya que consiste principalmente en transmitir a los inspectores la importancia de la implementación de los ambientes libres de humo, explicar claramente la reglamentación y el proceso de sanción y denuncias. De esta manera estarán preparados para llevar adelante su tarea y tendrán la información suficiente para responder los cuestionamientos que puedan recibir. En general, esto se puede lograr en talleres de pocas horas de duración.

Además de constatar que no haya personas fumando en el local inspeccionado, los inspectores deberán:

- Observar que no haya colillas de cigarrillos u otros vestigios que indiquen que en el lugar se ha fumado recientemente
- Evaluar que en el establecimiento inspeccionado se hayan tomado las medidas requeridas por la ley, como por ejemplo el retiro de ceniceros y la

exhibición de carteles de prohibido fumar

- Determinar que el personal del establecimiento haya recibido información acerca de la aplicación de la ley y de cómo proceder en los casos de incumplimiento

Es recomendable llevar un **registro de las infracciones y de las denuncias** recibidas para poder tomar medidas que sirvan para fortalecer la aplicación de la ley en los nichos resistentes. La experiencia de algunas localidades indica que es frecuente que la ley se cumpla menos en los bares durante el horario nocturno y en las discotecas. Si esto sucediera, un registro permitirá identificar los espacios en los que se verifican las infracciones con mayor frecuencia y realizar acciones que alienten al cumplimiento.

Es preciso reconocer que en la práctica la mayoría de las jurisdicciones del país que cuentan con leyes de ambientes 100% libres de humo que han sido exitosas casi no han aplicado multas dado el alto cumplimiento y aceptación social de estas normas. Las multas son casi inexistentes cuando la ley es adecuada y cuando el plan de implementación y la comunicación al público son consistentes, pero es necesario contar con la determinación política de aplicar las sanciones en forma efectiva cuando sea necesario hacerlo.



Cartelería distribuida por la Municipalidad de Bahía Blanca

En cada municipio o provincia que ha sancionado una legislación de ambientes 100% libres de humo se ha designado un órgano responsable de las inspecciones para fiscalizar el cumplimiento. La provincia de Tucumán y la ciudad de Bahía Blanca son dos buenos ejemplos en materia de fiscalización de este tipo de leyes. En Tucumán, el Instituto Provincial de Lucha contra el Alcoholismo (IPLA) es el que lleva adelante las inspecciones y ha reportado un alto cumplimiento de la ley. En Bahía Blanca, el órgano responsable es el Centro Único de Inspectores Municipales (CUIM).

Cuando se implementó la ley de ambientes 100% libres de humo en la provincia de Santa Fe, se planificó una exigencia de cumplimiento escalonada. En una primera etapa las inspecciones se focalizaron en bares, restaurantes y salas de juego y se dejó para una segunda etapa la vigilancia en otros establecimientos. Por otro lado, los esfuerzos de monitoreo para fortalecer el cumplimiento de la ley se concentraron en Santa Fe y Rosario, las ciudades con mayor cantidad de población.

En el caso de Bahía Blanca, se priorizaron las inspecciones en bares, restaurantes, pubs y discotecas los días viernes, sábados y domingos por la noche, previendo que en esos horarios y en ese tipo de establecimientos era donde iban a encontrarse las principales dificultades de cumplimiento. Los inspectores recibieron una capacitación para poder realizar su trabajo e incorporaron el tema a sus tareas habituales.



Cartelería distribuida por el instituto Provincial de Lucha contra el Alcoholismo (IPLA) de Tucumán



Campana de la Provincia de Santa Fe

¿Cómo actuar frente a una denuncia? La experiencia de la ciudad de Corrientes

Cuando se implementó la ordenanza de ambientes 100% libres de humo en la ciudad de Corrientes en el año 2006, se puso en marcha una línea 0-800 para recibir consultas y denuncias (que funcionó hasta el año 2009) y se estableció un procedimiento para actuar frente a las denuncias. Dicho procedimiento consistía en una serie de acciones escalonadas que buscaban fortalecer el cumplimiento de la ordenanza y a la vez generar un compromiso por parte de la población. Al recibirse una denuncia de incumplimiento, los inspectores procedían a visitar el lugar y brindar información a la persona a cargo acerca de los alcances de la ordenanza y sus deberes y obligaciones a la vez que se le solicitaba retirar los ceniceros en el caso de que los hubiera. Si la falta se repetía, se procedía a elaborar un acta de intimación, hecho que ocurrió, por ejemplo, en el Casino del Litoral. En el caso de que se verificara el incumplimiento de la ordenanza en una tercera y hasta en una cuarta oportunidad, los inspectores labraban un acta de infracción y aplicaban una multa. Si la falta persistía, aún después de todas estas acciones, estaba prevista la clausura del local por 30 días.

3.4. Ofrecimiento de apoyo para la cesación tabáquica

La implementación de una ley de ambientes 100% libres de humo suele estar acompañada por un **incremento de la demanda de servicios de cesación tabáquica**. En la medida de lo posible se recomienda que la implementación contemple la puesta en funcionamiento de servicios de cesación tabáquica accesibles para toda la población. Este tipo de medidas son costo-efectivas y tienen un significativo impacto sanitario ya que reducen la mortalidad. Si en una primera etapa no es posible brindar este servicio, una buena opción es difundir en la comunidad los servicios existentes y la línea telefónica gratuita para dejar de fumar (“quit-line”) del Ministerio de Salud de

la Nación (0-800-222-1002) o alguna línea gratuita provincial, en el caso de que se cuente con una. Las líneas telefónicas para dejar de fumar garantizan el acceso al servicio a la población con menos recursos¹.

En el mediano plazo se deberá trabajar para **promover una mayor accesibilidad a los tratamientos para dejar de fumar** y capacitar a los profesionales de la salud para que puedan realizar intervenciones breves en las consultas médicas que aseguren que a las personas que fuman se les ofrezca tratamiento. Para que la promoción de la cesación tabáquica alcance el impacto sanitario buscado será necesario que el sistema de salud esté comprometido con la problemática, que el equipo de salud se encuentre adecuadamente entrenado y que se garantice la cobertura de los tratamientos.

En la página web del Ministerio de Salud de la Nación www.dejohoydefumar.gov.ar hay información útil para quienes quieren dejar de fumar y un listado con las instituciones públicas y privadas de todo el país que ofrecen servicios de cesación tabáquica, muchos de ellos en forma gratuita. También se puede consultar la línea gratuita del Ministerio que responde consultas sobre este tema: 0800-222-1002

Tratamientos de cesación tabáquica en Neuquén

La provincia de Neuquén ha hecho grandes avances en materia de capacitación y cobertura de tratamientos para dejar de fumar. Si bien el desarrollo de la capacitación del equipo de salud en cesación tabáquica comenzó de manera independiente a los procesos de sanción de la ordenanza de la capital neuquina y de la ley provincial de ambientes libres de humo, estas normas le dieron un fuerte impulso al tema.

Aproximadamente cuatro años antes de la sanción de ambas normas, la Subsecretaría de Salud Provincial comenzó a desarrollar capacitaciones básicas para el equipo de salud en cesación tabáquica y, posteriormente, el Instituto de Seguridad Social de Neuquén (la obra social provincial) comenzó a cubrir medicación específica para dejar de fumar y capacitó a numerosos profesionales. Alrededor de un año después de la entrada en vigencia de las normas, este proceso de capacitación tomó mayor fuerza y desde 2011 la provincia garantiza el acceso a los tratamientos para toda la población.

El Programa Provincial de Control del Tabaquismo, creado luego de la sanción de la ley provincial y encargado de su efectiva implementación trabaja en la formación continua de los profesionales en cesación tabáquica. En la actualidad, hay unos 200 profesionales de salud pública de la provincia que ya están capacitados y algunos hospitales ofrecen tratamientos de cesación grupales, además del tratamiento individual. El trabajo realizado por la provincia ha sido esencial para ampliar el acceso a la cobertura de los tratamientos y, de este modo, garantizar una respuesta a la demanda en materia de cesación tabáquica que suele incrementarse con la implementación de leyes de ambientes 100% libres de humo.

Acciones para la implementación de leyes de ambientes 100% libres de humo



NOTAS

1 Stead LF, Perera R, Lancaster T.; **A systematic review of interventions for smokers who contact quitlines**; Tob Control. 2007 Dec;16 Suppl 1:i3-8. Review.

ETAPA 1:

- > Identificar recursos humanos y económicos disponibles
- > Planificar la implementación de la ley

ETAPA 2:

- > Capacitar al equipo (inspectores, responsables de responder consultas y denuncias, etc.)
- > Identificar los recursos disponibles para ofrecer ayuda en la cesación tabáquica
- > Desarrollar y distribuir material informativo y cartelería al sector hotelero-gastronómico y de salas de juego
- > Instalar el tema en la agenda de los medios de comunicación
- > Diseñar una campaña de comunicación para educar y sensibilizar a la población
- > Poner en funcionamiento mecanismos de información y posteriores denuncias

ETAPA 3:

- > Lanzar la campaña de comunicación
- > Difundir los recursos disponibles para dejar de fumar
- > Realizar acciones de prensa para mantener el tema en la agenda
- > Visitar bares, restaurantes, discotecas, salas de juego, shoppings y otros establecimientos para fortalecer la implementación de la ley
- > Comenzar los procedimientos de inspección y vigilancia

ETAPA 4:

- > Dar respuesta a cualquier acción que busque oponerse a la ley
- > Prepararse para la demanda de los servicios de cesación tabáquica
- > Agradecer públicamente el compromiso de los actores más relevantes y de la población general para garantizar el cumplimiento de la ley

ETAPA 5:

- > Conducir una o más investigaciones para evaluar el impacto de la ley
- > Difundir en los medios de comunicación el éxito de la ley y los datos disponibles acerca de su impacto sanitario, económico y nivel de apoyo y cumplimiento

ETAPA 6 (Un año después de la entrada en vigencia)

- > Organizar alguna actividad para celebrar el aniversario de la ley
- > Realizar alguna acción de prensa para mostrar el impacto positivo de la ley
- > Continuar con los estudios de evaluación de impacto

Tanto la sanción como la implementación de leyes de ambientes 100% libres de humo enfrentan como principal obstáculo la oposición de la industria tabacalera. En la mayoría de las ocasiones, cuando se está discutiendo un proyecto de ley de control de tabaco, las tabacaleras interfieren en el proceso parlamentario para promover una ley que sea menos eficaz y que proteja su negocio, es decir, una ley que contemple áreas designadas para fumar en bares, restaurantes y salas de juego y la utilización de purificadores de aire inútiles para eliminar los tóxicos del tabaco. Si la interferencia fracasa en el momento de la sanción y la ley que se aprueba respeta los estándares internacionales, al contrario de lo que se podría suponer, la **oposición de la industria tabacalera** no cesa sino que suele persistir para dificultar la reglamentación y aplicación, por lo que es fundamental estar preparado para los posibles obstáculos que pueden aparecer en ese momento.

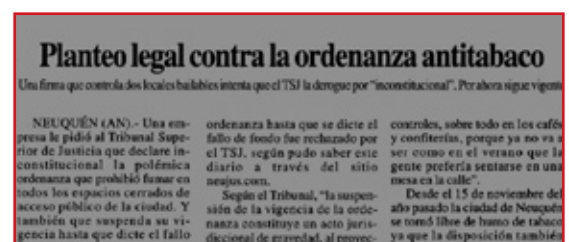
4.1

Acciones de la industria tabacalera para obstaculizar la implementación

En esta etapa, las acciones más frecuentes de oposición a la implementación de la ley de ambientes 100% libres de humo que pueden esperarse son¹:

- **Campañas de desacreditación pública de la ley en los medios de comunicación:** la industria tabacalera suele difundir falsos argumentos para debilitar la aplicación de la ley. Estas campañas en general hacen foco en el mito de las pérdidas económicas que supuestamente provocaría la implementación de la ley al sector gastronómico, en la defensa de los derechos de los fumadores, en la supuesta usurpación de los derechos individuales y en la exageración de las dificultades de cumplimiento a través de la difusión de episodios conflictivos aislados que se resaltan en la prensa y

de datos de investigaciones realizadas por consultores científicos vinculados a la propia industria y que intentan generar controversia.



- **Intentos de modificación de la ley una vez sancionada o de influenciar su reglamentación o plan de implementación:** la industria tabacalera interfiere en el proceso parlamentario para la sanción de la ley (como ha sucedido en el caso de la ley sancionada en la provincia de Buenos Aires en 2008 en donde se aprobó una norma de restricción parcial), pero también continúa interfiriendo luego de la sanción a fin de debilitar el cumplimiento, modificar la ley o la reglamentación. Históricamente, la industria ha intentado que se adopte su programa **"Convivencia en armonía"** que propone la sectorización de bares, restaurantes y otros establecimientos de acceso público con áreas para fumar y no fumar. Este programa es **inútil para disminuir el consumo de tabaco y para proteger a la población** de la exposición al humo ajeno, objetivo central de una política de control de tabaco². Otra estrategia utilizada es la de promover la implementación de ambientes 100% libres de humo sólo en determinados horarios y permitir que se fume en otros, generalmente por la noche. En Santa Fe, en Mendoza y en Ushuaia, por ejemplo, hubo intentos de modificar las leyes u ordenanzas vigentes incorporando áreas para fumar, exceptuando a cierto tipo de locales de la prohibición de fumar o eliminando dicha prohibición en los horarios nocturnos. En los casos de Santa Fe y Mendoza, estos proyectos que intentaban debilitar la legislación no fueron aprobados. En el caso

de Ushuaia, el proyecto fue aprobado pero luego vetado por el intendente, por lo que prevaleció el sostenimiento de la legislación vigente respetuosa de los estándares. No obstante, representaron una amenaza que debió ser contrarrestada con fuerte voluntad política y, en muchos casos, con denuncias de organizaciones de la sociedad civil.

• **Utilización de terceros o grupos de fachada que defiendan sus intereses:** de acuerdo a lo que muestran sus documentos internos, la industria tabacalera ha desarrollado estrategias en todo el mundo para construir alianzas con otros grupos económicos e influir en su posicionamiento público. Estas alianzas se han observado históricamente con el sector hotelero-gastronómico, los kiosqueros, las salas de juego, los cultivadores de tabaco y los grupos de defensa de los derechos de los fumadores, que han sido portavoces del discurso de las tabacaleras en contra de la prohibición total de fumar en lugares públicos cerrados. Sin embargo, es necesario señalar que estas relaciones estratégicas se han ido modificando con el correr del tiempo y algunos de estos grupos han ido cambiando su posición pública sobre el tema, brindando su apoyo a las leyes de ambientes 100% libres de humo. En Argentina, por ejemplo, varias asociaciones de bares y restaurantes y de empresarios de salas de juego de distintos puntos del país han apoyado públicamente la prohibición de fumar en sus establecimientos y han sido actores claves para lograr el éxito de la implementación de la legislación. Este hecho ha llevado a que la industria tabacalera busque nuevos “socios” para que sean voceros de sus intereses, por lo que los gobiernos deben estar atentos y preparados para interactuar con nuevos sectores opositores.

• **Recursos de amparo:** en general, aun cuando son presentados por bares, restaurantes o salas de juego en contra de la ley, utilizan los argumentos de la industria tabacalera, alegando supuestas pérdidas económicas y violación del derecho de comerciar y ejercer toda industria lícita. La experiencia internacional y más de 30 casos en Argentina han revelado que estos recursos suelen fracasar dado que los jueces siempre protegen la ley de salud pública por encima de cualquier otro interés comercial.

La presentación de recursos de amparo u otras acciones legales en contra de las leyes de ambientes 100% libres de humo y la difusión de estas acciones en la prensa ha sido una estrategia frecuentemente utilizada por la industria tabacalera o por



Campaña impulsada por la industria tabacalera

otros actores en la Argentina y en una gran cantidad de países para debilitar la implementación de las leyes. Sin embargo, es importante remarcar que en la mayoría de las ocasiones - y así se ha corroborado en nuestro país - los fallos judiciales han protegido la legislación, por lo que la amenaza de una potencial demanda judicial no debe intimidar a los gobiernos ni a otros actores sociales en sus iniciativas por defender la salud pública.

En varias localidades argentinas que sancionaron leyes u ordenanzas de ambientes libres de humo de tabaco, como en las ciudades de Rosario, Córdoba y Buenos Aires y en la provincia de Neuquén, dueños de bares, restaurantes, asociaciones gastronómicas y salas de juego iniciaron acciones de amparo solicitando que se declarara la inconstitucionalidad de la norma. Los argumentos utilizados se repitieron: que la aplicación de dicha ley causaba una significativa disminución en las ventas del sector, que coartaba la posibilidad de trabajar y ejercer libremente el comercio y que menoscababa la libertad de intimidad y el principio de razonabilidad. Casi en la totalidad los casos, **los tribunales entendieron que la protección del derecho a la salud es una obligación del Estado** y por tal razón defendieron la constitucionalidad de la norma. Además, en ningún caso se pudo acreditar un perjuicio económico a raíz de la aplicación de la legislación y los jueces consideraron que la protección de la salud y **los derechos fundamentales priman por sobre los derechos comerciales.**

¿Por qué la industria se opone a las leyes de ambientes 100% libres de humo?

La implementación de ambientes 100% libres de humo de tabaco reduce en un 50% la iniciación en adolescentes y en un 30% el consumo en personas que fuman, por lo que si todos los ambientes cerrados públicos y privados de acceso público se vuelven 100% libres de humo, disminuirán las ventas de la industria tabacalera y la aceptación social del acto de fumar.

El bar “El Cairo”: un caso clave en el que triunfó la protección del derecho a la salud

El caso del mítico bar “El Cairo”, situado en la ciudad de Rosario, es uno de los más emblemáticos para ejemplificar cómo han sido utilizados los recursos de amparo para debilitar las leyes de ambientes 100% libres de humo.

En 2006 abogados del bar iniciaron una acción legal solicitando que se declare la inconstitucionalidad de las normas provinciales N° 12.432, N° 12.605 y la Ordenanza Municipal N° 8.021 entendiéndolo que las disposiciones de control de tabaco en ellas contempladas vulneraban derechos constitucionales. A la vez, solicitaron que se concediera una medida cautelar para que el Gobierno Provincial y la Municipalidad de Rosario se abstuvieran de aplicar las leyes mencionadas hasta tanto existiera una sentencia judicial y que, durante el proceso, se pudieran habilitar áreas para fumar dentro de las instalaciones de “El Cairo”. Frente a esta situación, el juzgado interviniente decidió no conceder la medida cautelar al considerar que la

fundamentación presentada era insuficiente y que las normas no vulneraban ningún derecho constitucional. De esta manera, el juez falló a favor de la protección de la población y garantizó el derecho a la salud por encima de los derechos comerciales.

En la mayoría de los casos similares a este que se registraron en el país ha ocurrido que, al no ser concedida la medida cautelar, los procesos fueron abandonados y se dejó de lado la pretensión de fondo de declarar inconstitucionales las leyes de ambientes 100% libres de humo de tabaco. Esto demuestra que el principal objetivo de estas acciones es interferir en la implementación, instalar la falsa idea de que estas leyes no son aceptadas por la población y debilitar

Foto: Pablo D. Flores, 2006



Bar El Cairo, ciudad de Rosario, Santa Fe.

su cumplimiento. Con argumentos sólidos, en la gran mayoría de las ocasiones, los jueces han protegido el derecho a la salud.

Estrategias de la industria tabacalera para debilitar la implementación de leyes de ambientes 100% libres de humo de tabaco



4.2 Otros obstáculos frecuentes

Además de los obstáculos que impone la industria tabacalera, y que suelen ser los más importantes, existen otros obstáculos para la implementación de leyes de ambientes libres de humo.

Puede suceder que se detecte una **falta de compromiso político con la ley** que puede estar dada por desconocimiento, desinterés, o por priorizar otros temas de la agenda de gobierno. Cuando esto sucede, suele originar postergaciones prolongadas en la reglamentación y que no se desarrolle un plan de implementación adecuado. Este hecho puede llevar a que haya un bajo cumplimiento de la norma dado que no existirá un conocimiento pleno por parte de la población acerca de la vigencia de la ley ni se percibirá que exista consecuencia alguna por violarla. En estos casos, la sociedad civil puede ser un buen motor para impulsar el compromiso político, brindar apoyo técnico y ofrecer información a los medios de comunicación para mantener el tema vigente.

Otro de los obstáculos más comunes es la existencia de **sectores resistentes** que requieren especial atención para lograr una implementación exitosa. Denominamos sectores o nichos resistentes

a aquellos tipos de establecimiento incluidos en la norma que suelen presentar un bajo índice de cumplimiento, como es el caso de las discotecas, oficinas públicas, casinos y universidades.

La experiencia ha demostrado en la Argentina y en otros lugares del mundo que, aún en jurisdicciones que cuentan con un buen plan de implementación y en las que se verifica un alto índice de cumplimiento, las **discotecas** son uno de los espacios en los que la norma se cumple poco³. En este sentido, los hallazgos en las discotecas argentinas son consistentes con la evidencia documentada que demuestra que la industria tabacalera ha invertido muchos más recursos en promoción y marketing en discotecas de jurisdicciones libres de humo respecto de jurisdicciones sin dicha prohibición⁴. Al mismo tiempo, la industria tabacalera utiliza estrategias de marketing, como la distribución de muestras gratis de cigarrillos en discotecas, para captar nuevos y jóvenes clientes⁵.

Además de la estrategia de la industria dirigida específicamente a promover el consumo de tabaco en ambientes nocturnos frecuentados por jóvenes, se suma el hecho de que **en el horario nocturno suele haber menos inspecciones y controles** y que el mayor consumo de alcohol

se asocia al acto de fumar, todo lo cual requiere un abordaje especial para garantizar el cumplimiento de la norma en estos establecimientos.

Otro nicho resistente en nuestro país son las **universidades**. Esto ha generado un fenómeno extraño y es que, aun en ciudades y provincias con excelentes niveles de cumplimiento de las leyes de ambientes libres de humo, se observan muy bajos niveles de cumplimiento en las sedes universitarias. A pesar de esto, muchas universidades han mostrado un compromiso con la salud pública y han comenzado a trabajar en la implementación de ambientes 100% libres de humo de tabaco en sus facultades, aunque todavía queda un largo camino por recorrer en este sentido.

Otro sector problemático y cuya situación ha sido altamente heterogénea en el país es el de las **salas de juego** (bingos y casinos). En algunas provincias o ciudades con leyes de ambientes 100% libres de humo que incluyen salas de juego, se ha observado un bajo nivel de cumplimiento. Sin embargo, en muchas otras jurisdicciones el cumplimiento es muy elevado, como en Córdoba, Neuquén, Tucumán y Corrientes, sólo por mencionar algunos ejemplos. Será necesario prestar especial atención a la implementación en este sector, así como a los demás nichos resistentes, para garantizar que la ley se cumpla.

Por último, en la Argentina también se ha detectado que las dependencias de la **administración pública** y las instituciones de salud (hospitales) suelen presentar problemas de cumplimiento de las leyes de ambientes libres de humo. Dado que las inspecciones y sanciones en general no se efectúan en estos establecimientos, se recomienda llevar adelante un monitoreo del cumplimiento de la ley específico para este sector y actividades de sensibilización y educación para garantizar el respeto a la norma y el cambio cultural en dichas instituciones.

Diario Clarín, 07/09/09



Las provincias de Entre Ríos y Mendoza contaban con legislación provincial de ambientes libres de humo de tabaco que exceptuaba a las salas de juego. Días después de sancionada la ley nacional de control de tabaco, los ministros de salud de dichas provincias anunciaron públicamente la inmediata aplicación de la norma nacional extendiendo la prohibición de fumar a bingos y casinos. De esta manera, se puso en práctica la aplicación de la ley nacional como un piso de protección a fin de garantizar la salud de todos los trabajadores y trabajadoras.

El caso de las discotecas cordobesas: un paso más hacia la protección de la salud de la población

En 2006 la Municipalidad de Córdoba dictó la Ordenanza N° 11.039 que establecía la prohibición completa de fumar en “bares, restaurantes y confiterías” pero había un vacío legal en cuanto a los pubs y discotecas que no estaban mencionados dentro la enunciación taxativa de los lugares alcanzados por la prohibición ni tampoco estaban expresamente exceptuados por la norma. Si bien se detectó un buen nivel de cumplimiento general y una gran aceptación social, referentes de la sociedad civil comprometidos con

la implementación observaron con preocupación que la ordenanza no se cumplía en pubs y discotecas, por lo que los jóvenes cordobeses continuaban expuestos en gran medida al humo de tabaco.

Los datos de una evaluación de contaminación del aire por humo de tabaco en lugares cerrados realizada por referentes de ALIAR⁶ revelaron una alta concentración de partículas de humo de tabaco en dichos locales que cuadruplicaba los valores normales. El estudio tuvo una amplia difusión en medios periodísticos locales y abrió las puertas para que numerosas organizaciones de la sociedad civil, como LALCEC, el Rotary Club Córdoba, la Fundación Prevenir y el Programa Telemedicina, se reunieran con los concejales para promover la modificación del artículo 1 de la ordenanza. Luego de intensos debates, en octubre de 2009, el Concejo Deliberante de la ciudad de Córdoba aprobó la Ordenanza N°

11.658 modificatoria de la N° 11.039 que extendió la implementación de ambientes 100% libre de humo a “centros comerciales y todo lugar cerrado de acceso público, con excepción de los espacios abiertos existentes en dichos lugares”.

Esto significó un paso de vital importancia para garantizar la protección de la salud de la población en un espacio típicamente resistente como son los pubs y discotecas.

Diario La Voz del Interior, 10/03/2010



Universidades libres de humo

Antes de la sanción de la ley nacional de control de tabaco, numerosas universidades nacionales desconocieron las leyes provinciales u ordenanzas municipales de ambientes 100% libres de humo de tabaco alegando un conflicto jurisdiccional. Para contrarrestar

este hecho, fue de suma importancia que la población universitaria reclame que sea la propia institución la que legisle a favor de su salud. En este sentido han trabajado numerosas universidades del país que se han declarado 100% libres de humo. Tal es el caso de la Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires (UNICEN), cuyo Consejo Superior, a partir de una iniciativa de jóvenes de LARED⁷ (Latinoamérica Respira Diferente, grupo de jóvenes promotores de políticas de control de tabaco de la Fundación Interamericana del Corazón), declaró 100% libres de humo de

Foto: Maximiliano Zuiliani, 2010



Universidad Nacional del Centro



tabaco a todas las sedes de la universidad. Otro buen ejemplo es el de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad de Cuyo que, gracias al trabajo conjunto del sector académico, el gobierno y la sociedad civil, en diciembre de 2008 fue declarada 100% libre de humo de tabaco, hecho que fue replicado luego en otras facultades de la institución.

Para garantizar una implementación exitosa de la ley nacional en el ámbito universitario

será necesario, entonces, trabajar con este sector planificando acciones específicas e involucrando a la población universitaria en las actividades a llevar adelante.

4.3 Estrategias para anticipar los obstáculos

Para prepararse para los posibles obstáculos que puedan surgir en la etapa de implementación, se recomienda definir de antemano **estrategias** que podrán ser puestas en práctica en caso de ser necesario. Entre las estrategias posibles, se encuentran las siguientes:

- **Anticipar la interferencia de la industria tabacalera** ya que es probable que ponga en marcha acciones destinadas a debilitar la implementación de la ley.
- Hacer **seguimiento de las acciones legales** presentadas en contra de las leyes.
- Crear una **alianza entre el gobierno y la sociedad civil** para contrarrestar en conjunto las estrategias de interferencia de la industria tabacalera. Esta alianza es útil para llevar adelante diversas acciones, como educar al público a través de los medios de comunicación y evaluar el impacto de las leyes en la población.
- Definir una serie de **argumentos que sirvan para responder a los ataques a la ley**. Difundir información clara que se anticipe a los argumentos clásicos de la industria tabacalera.
- **Contactar al sector de empresarios hotelero-gastronómicos y propietarios de dis-**

cotecas y salas de juego para proveerles información acerca de los beneficios de la ley para la salud de los trabajadores y trabajadoras del sector y desmitificar los falsos argumentos diseminados por la industria tabacalera (como las pérdidas económicas) para boicotear su implementación. Establecer alianzas con dichos sectores para que se pronuncien públicamente a favor de la legislación.

- **Contactar a los sindicatos gastronómicos y de salas de juego** ya que suelen ser muy sensibles a la defensa de los derechos laborales, sociales y sanitarios de los trabajadores y trabajadoras que representan.
- Planificar los **mecanismos de respuesta rápida ante las crisis** características de esta etapa. Cuando una ley entra en vigor, es posible que algunos establecimientos se nieguen a apli-



carla y hagan pública esta decisión. En estos casos, las respuestas firmes crean una expectativa de cumplimiento que facilitará los esfuerzos que se hagan en el futuro, mientras que la indecisión puede conducir rápidamente a infracciones generalizadas.

- Planificar **acciones de implementación específicas y focalizadas** en los nichos de particular resistencia. Incluir inspecciones nocturnas en las discotecas y fortalecer la implementación en universidades, salas de juego, hospitales y oficinas públicas.

Mitos difundidos por la industria tabacalera para obstaculizar la sanción e implementación de las leyes de ambientes 100% libres de humo de tabaco⁸:

1. *"Los ambientes libres de humo restringen los derechos de las personas que fuman"*

Es falso: Estas leyes no prohíben fumar, sólo reglamentan dónde hacerlo. Las personas no fumadoras tienen derecho a ser protegidas de los devastadores efectos de la exposición a humo de tabaco ajeno.

2. *"Los ambientes libres de humo generan pérdidas económicas a los bares y restaurantes"*

Es falso: Más de 100 investigaciones de numerosos países demostraron que la implementación de estas leyes no genera pérdidas económicas para el sector gastronómico.

3. *"Las instituciones y empresas tienen derecho a decidir acerca de la implementación de ambientes libres de humo en sus propias instalaciones (regulación voluntaria)"*

Es falso: El derecho a la vida y el derecho a la salud de los trabajadores y trabajadoras están por encima de los derechos comerciales y de propiedad privada de los empleadores. Las leyes son la única manera de garantizar protección universal contra los riesgos de la exposición al humo de tabaco.

4. *"Bastará con utilizar aparatos purificadores de aire o separar estructuralmente áreas para fumar"*

Es falso: El humo de tabaco atraviesa las aberturas y tabiques contaminando todo el lugar. Los fabricantes de purificadores de aire declaran que dichos equipos no eliminan las sustancias tóxicas del humo de tabaco⁹.

5. *"Estas leyes no serán aceptadas por la población y no se van a cumplir"*

Es falso: En todo el mundo estas leyes tienen alta aceptación y cumplimiento. En Argentina el 94% de la población las apoya.

NOTAS

-
- 1 Estas estrategias han sido ampliamente documentadas. Ver, a modo de ejemplo, **La rentabilidad a costa de la gente: actividades de la industria tabacalera para comercializar cigarrillos en América Latina y el Caribe y minar la salud pública**; Organización Panamericana de la Salud, 2002. Disponible en: <http://www.paho.org/Spanish/DD/PUB/rent-cos-gen.pdf>
-
- 2 Ver Sebríe E, Glantz S; **“Accommodating” smoke-free policies: tobacco industry’s Courtesy of Choice programme in Latin America**; Tob Control 2007;16:e6 doi:10.1136/tc.2006.018275. Disponible en: <http://tobaccocontrol.bmj.com/content/16/5/e6.abstract>
-
- 3 Schoj V, Sebríe E, Pizarro M, Hyland A, Travers M; **Monitoreo de políticas de ambientes 100% libres de humo de tabaco en Argentina: estudio de polución por humo de tabaco en lugares cerrados en 15 ciudades (2007 - 2009)**; Salud Pública Méx 2010; Vol. 52(sup 2):157-167. Disponible en: http://bvs.insp.mx/rsp/_files/File/2010/suplemento%202%20vol%2052/7-policias.pdf
-
- 4 Ridner SL, Myers JA, Hahn EJ, Ciszewski TN; **College students’ exposure to tobacco marketing in nightclubs and bars**; Am Coll Health. 2010 Nov-Dec;59(3):159-64.
-
- 5 Stanton C, Chu A, Collin J and Glantz S; **Promoting tobacco through the international language of dance music: British American Tobacco and the Ministry of Sound**; Eur J Public Health (2011) 21 (1): 21-28.
-
- 6 Schoj V, Sebríe E, Pizarro M, Hyland A, Travers M; Op. Cit.
-
- 7 www.latinoamericarespira.blogspot.com
-
- 8 Adaptado de **Mitos y verdades sobre el tabaco. Respuestas a las alegaciones más frecuentes de los oponentes al control del tabaco**; Organización Panamericana de la Salud, 2003. Disponible en: http://www.paho.org/Spanish/AD/SDE/RA/toh_greatest_hits.pdf
-
- 9 American Society of Heating, Refrigerating and Air-conditioning Engineers (ASHRAE); **Position document on environmental tobacco smoke**; approved by ASHRAE board of directors. 22 de octubre de 2010. Disponible en: <http://www.ashrae.org/aboutus/page/335>

Para garantizar el éxito de la aplicación de una legislación de ambientes 100% libres de humo, es recomendable evaluar su impacto. Esta evaluación permitirá desarrollar y poner en práctica estrategias para fortalecer la implementación en sectores resistentes que requieren un particular apoyo y monitoreo para lograr un buen cumplimiento. Además, las investigaciones acerca del apoyo de la población a las leyes o de su impacto sanitario son útiles para fortalecer el compromiso de la población con la implementación de la norma y facilitar el proceso cultural necesario para que el hecho de no fumar en lugares cerrados se transforme en una práctica cotidiana.

En la mayoría de las jurisdicciones que han llevado adelante un proceso de evaluación, los resultados acerca de los beneficios de la aplicación de la ley han sido similares, confirmando la evidencia existente. No obstante, en algunos casos las evaluaciones han servido para identificar horarios en los que la ley no se cumple, establecimientos que no respetan la normativa, falta de información en una audiencia determinada y otros problemas que de otro modo no habrían sido percibidos.

Evaluar una ley de ambientes 100% libres de humo demanda cierta planificación, sobre todo en los casos de los estudios que requieren comparar el estado de situación antes y después de la entrada en vigencia de la ley. Los datos obtenidos antes de la implementación de una legislación de ambientes 100% libres de humo servirán como línea de base necesaria para medir el cambio. Además, difundir públicamente datos locales previos a la implementación también es una herramienta útil para persuadir a decisores políticos poco comprometidos con el tema, a los medios de comunicación y a la población general de la necesidad de contar con una ley de ambientes 100% libres de humo de tabaco.

La elección del estudio más conveniente a llevar

adelante responderá a las características, necesidades y posibilidades de la jurisdicción y estará determinado por **tres factores principales**:

- La etapa en la que se encuentra la jurisdicción respecto de la adopción de una política de ambientes 100% libres de humo (si ya cuenta con una legislación, si la ley ha entrado o no en vigencia)
- Los recursos humanos y económicos disponibles
- Las barreras registradas a la hora de implementar la ley

Por este motivo, antes de elegir el estudio que se llevará adelante, es recomendable realizarse las siguientes preguntas:

- a) ¿En qué etapa se encuentra la jurisdicción respecto de la política de ambientes 100% libres de humo?
- La ley ha sido sancionada pero todavía no se implementó
 - La ley se implementó hace menos de un año
 - La ley se implementó hace más de un año
- b) ¿Cuáles son o fueron los principales argumentos que han sido utilizados por quienes se oponen a la ley? ¿Cuáles fueron los principales temas discutidos públicamente?
- La supuesta falta de apoyo público
 - Que este tipo de leyes no se cumplen
 - Que las leyes que permiten sectores para fumar son igualmente efectivas para proteger la salud
 - Que este tipo de leyes afecta los negocios del sector hotelero-gastronómico

c) ¿Con qué recursos contamos?

- Recursos económicos: mínimos, moderados o altos
- Recursos humanos: personal pago y voluntarios. Profesionales con conocimiento de diseño de investigación, implementación y análisis de datos

d) ¿Para qué pensamos utilizar los resultados?

- Para detectar nichos o sectores donde la ley no se cumple y fortalecerla
- Para conocer el impacto de la ley (sanitario, económico, etc.)
- Para conocer el grado de apoyo a la ley y difundirlo para fortalecer la implementación
- Para contrarrestar los argumentos promovidos por la industria tabacalera en oposición a la ley

Las respuestas servirán de guía para seleccionar el estudio más adecuado a las necesidades y posibilidades de la localidad en la que se llevará adelante.

A continuación se presentan una serie de estudios para medir el impacto de leyes de ambientes 100% libres de humo y se describe el contexto en el que es más conveniente llevarlos adelante.

5.1

Estudios de opinión pública que miden conocimientos, actitudes y apoyo a las leyes de ambientes 100% libres de humo

Características generales

Son estudios que involucran **encuestas de opinión** para medir principalmente el conocimiento de la población sobre el daño de la exposición al humo de tabaco, el grado de exposición al humo de tabaco, el apoyo a las leyes de ambientes 100% libres de humo, el nivel de cumplimiento de la norma vigente y las actitudes de la población frente a la transgresión de las leyes. Las encuestas de opinión suelen utilizar un muestreo probabilístico y pueden realizarse personal o telefónicamente. Este tipo de estudios puede apuntar a la población en general o a grupos específicos, como por ejemplo adolescentes o trabajadores y trabajadoras de un determinado sector.

Cuándo realizar este tipo de estudios

Las encuestas de opinión **son útiles para demostrar el apoyo público** con el que cuentan las leyes de ambientes 100% libres de humo. Es útil realizar encuestas una vez que la ley ha sido implementada para medir principalmente la percepción de cumplimiento, el grado de exposición al humo de tabaco y las actitudes frente a las infracciones. Esto permitirá fortalecer la implementación y el cumplimiento en los nichos resistentes. Idealmente, es recomendable realizar encuestas de opinión algunos meses antes y algunos meses después de la entrada en vigencia de la legislación para observar su impacto.

Cómo utilizar los resultados

Antes de la implementación de la ley:

Dado que el apoyo social a las leyes de ambientes 100% libres de humo de tabaco suele ser muy elevado, **contar con datos locales objetivos y cuantificados es una forma muy efectiva de mostrar consenso social** con la medida. Uno de los mitos instalados es que las personas que fuman se van a oponer, mito que queda siempre desmentido en las encuestas de opinión. Estos estudios también son útiles para detectar si es necesario llevar adelante acciones para informar a la población acerca del daño de la exposición al humo de tabaco. Los resultados previos a la implementación de la norma sirven como línea de base para medir la evolución en una etapa posterior.

Después de la implementación de la ley:

Los datos obtenidos darán cuenta del impacto de la norma en términos de conocimiento y apoyo público, los sectores de la población en los que se necesita fortalecer la educación sobre el tema y, principalmente, la percepción de cumplimiento de la norma, las actitudes frente a las infracciones y el grado de exposición al humo de tabaco. También pueden ser utilizados para extender la implementación de ambientes 100% libres de humo a espacios exceptuados y así eliminar la situación de inequidad que se presenta con los trabajadores y trabajadoras de estos establecimientos.

Algunos ejemplos

ALIAR realizó en 2008-2009 un estudio de opinión pública con el objetivo de evaluar el apoyo

a las leyes de ambientes 100% libres de humo, el conocimiento y las creencias en relación al daño que provoca la exposición al humo de tabaco y la percepción de cumplimiento en las jurisdicciones que poseían ley. El estudio se llevó adelante en 25 ciudades de la Argentina, algunas con ley de ambientes 100% libres de humo, otras con ley de restricción parcial (que permitían la habilitación de sectores para fumar en bares y restaurantes) y otras sin legislación de control de tabaco. Los resultados obtenidos demostraron que las leyes de ambientes 100% libres de humo cuentan con un gran apoyo de la población (94% de los encuestados)¹.

En las ciudades de Santa Fe y Rosario referentes de ALIAR en colaboración con el Programa de Tabaquismo de la Provincia de Santa Fe, llevaron adelante una encuesta a casi 500 dueños de bares y restaurantes para evaluar su grado de

apoyo a la ley provincial de ambientes 100% libres de humo². El estudio dio como resultado que el 93,66% de los encuestados estaba a favor de la norma. La encuesta fue muy útil para derribar el prejuicio de que los empresarios gastronómicos se oponen a las leyes de ambientes libres de humo.



Diario El Liberal, 24/09/09

Encuestas de opinión de países de América Latina

País y Año	Localización	De acuerdo con "el humo de tabaco ajeno es peligroso para la salud"	De acuerdo con "todo trabajador tiene derecho a trabajar en un lugar libre de humo"	Apoyo a las oficinas, bancos y shoppings libres de humo	Apoyo a los bares y restaurantes libres de humo	Apoyo a las instituciones educativas y sanitarias libres de humo
ARGENTINA (2006)	Áreas urbanas de todo el país	92.9%	96.8%	93.4%	76.5%	96.7%
BRAZIL (2006)	Ciudad de San Pablo			85% (lugares públicos en general)	Restaurantes 83% Comedores 79% Bingos 67% Discotecas 62%	(no preguntado)
MEXICO (2006)	7 ciudades	84% (sólo fumadores)		81% de los no fumadores prefirieron ambientes libres de humo. Más del 75% de los fumadores apoyaron los hospitales, transportes públicos, museos, cines y teatros libres de humo		
URUGUAY (2006)	Áreas urbanas de todo el país	92%	95%	Acuerdo general con los ambientes 100% libres de humo en todo el país Acuerdo 80% / Indiferencia 8% / Desacuerdo 11%		

Sebrí E., Schoj V., Glantz S., **Smokefree environments in Latin America: on the road to real change?**, Aceptado para publicación en Prevention and Control. Ref: Ms. No. PRE CON-D-07-00003

Las encuestas de opinión pública son convenientes cuando:

- Aún no se ha implementado la ley de ambientes 100% libres de humo
- El argumento más fuerte para debilitar la implementación de la ley es que no cuenta con apoyo público
- Es posible trabajar con un equipo capacitado en el diseño e implementación de encuestas de opinión pública y en el análisis de los datos

Sus resultados son útiles para:

- Dar a conocer el grado de apoyo a la ley y difundirlo para fortalecer la implementación
- Contrarrestar los argumentos promovidos por la industria tabacalera para oponerse a la ley

Sugerencias para tener en cuenta:

- Si los recursos humanos y económicos para realizar encuestas de opinión pública son mínimos o moderados, una buena opción es incluir las preguntas básicas en cuestionarios de otras encuestas de salud que ya estén planificadas
- Existen numerosos estudios de este tipo que ya han sido realizados y pueden ser utilizados como modelo

5.2 Estudios que miden cumplimiento de la legislación

Características generales

Estas investigaciones miden el nivel de cumplimiento de las leyes de ambientes 100% libres de humo en distintos establecimientos, como locales del sector hotelero-gastronómico, instituciones educativas y de salud y otros espacios cerrados de acceso público y lugares de trabajo.

Para medir el grado de cumplimiento se suelen realizar dos tipos de estudios:

- **Encuestas de opinión** que den cuenta de la percepción de la población acerca del cumplimiento de la ley en distintos establecimientos
- **Estudios observacionales** que documenten el grado de cumplimiento de la ley de ambientes 100% libres de humo en distinto tipo de establecimientos a través de la visualización directa de personas fumando, de colillas de cigarrillos, de

ceniceros y de ausencia/presencia de carteles que indiquen la prohibición de fumar (ver planilla modelo para este estudio en el capítulo 6)

Cuándo realizar este tipo de estudios

Estos estudios se realizan una vez que la ley de ambientes 100% libres de humo ya ha sido implementada, preferentemente unos meses después de la entrada en vigencia de la norma con repeticiones periódicas (una vez al año) para analizar la evolución en el cumplimiento de la ley.



Las encuestas posteriores a la implementación de la ley suelen medir, en conjunto, apoyo a la ley, conocimiento de daño y percepción de cumplimiento.

Cómo utilizar los resultados

Los datos obtenidos son de gran utilidad para detectar los nichos en los que el grado de cumplimiento de la legislación es bajo y llevar adelante acciones para fortalecerlo donde haga falta. Muchos de estos estudios han mostrado, por ejemplo, que el cumplimiento en discotecas es mucho menor que en el resto de los establecimientos. Estos resultados han permitido realizar acciones de sensibilización dirigidas especialmente a los jóvenes o reforzar las inspecciones en los establecimientos del sector en el que se ha observado un índice de cumplimiento bajo.

Algunos ejemplos

La encuesta mencionada realizada por ALLAR en 25 ciudades de la Argentina también midió la percepción de cumplimiento de las leyes vigentes. Si bien los datos varían de ciudad en ciudad, los resultados generales arrojaron que el 60% de las personas que vivían en ese momento en localidades con leyes de ambientes 100% libres de humo de tabaco consideraban que la ley vigente en su ciudad se cumplía muy satisfactoriamente (casi el doble que lo reportado en jurisdicciones con leyes de restricción parcial, donde sólo el 32% consideró que el cumplimiento era elevado). En las ciudades con leyes 100% libres de humo sólo un 19% de los trabajadores y trabajadoras refirió continuar expuesto al humo de tabaco en su lugar de trabajo, mientras que en las ciudades con restricción parcial este porcentaje ascendió al 33%³. Esta información fue muy útil para demostrar que las áreas para fumar, además de ser ineficaces para proteger la salud, constituyen un factor clave en el fracaso del cumplimiento de la legislación de ambientes libres de humo al dar un mensaje confuso y no desnaturalizar la práctica de fumar en lugares públicos cerrados.

Respecto de los estudios observacionales, en 2011 comenzó a realizarse un estudio en 12 ciudades de la Argentina para evaluar el cumplimiento de las leyes de ambientes 100% libres de humo⁴. La investigación prevé la observación directa de cumplimiento de las normas en establecimientos gastronómicos, salas de juego y locales nocturnos. Los datos sobre cumplimiento de la normativa permitirán, principalmente, detectar los nichos o sectores en los que la legislación se cumple menos y fortalecer la implementación en las jurisdicciones que así lo requieran.

Otro ejemplo interesante que vale la pena citar es una investigación que se llevó adelante en Nueva Zelanda en 2006 para evaluar la ley nacional de ambientes 100% libres de humo. El estudio combinó una evaluación observacional en bares, restaurantes, discotecas, medios de transporte públicos y otros lugares cerrados de acceso público con mediciones de contaminación ambiental por humo de tabaco en los mismos lugares y en los espacios abiertos aledaños. Los resultados obtenidos dieron cuenta de un excelente nivel de cumplimiento de la legislación⁵. Por otro lado, en Escocia una investigación evaluó la metodología para llevar adelante estudios observacionales para medir el cumplimiento de las leyes de ambientes libres de humo y las conclusiones del análisis han sido de suma utilidad como material de consulta para el diseño de este tipo de estudios⁶.



Diario La Nación, 20/11/08

Los estudios que miden cumplimiento de la legislación son convenientes cuando:

- La ley de ambientes 100% libres de humo se ha implementado hace menos de un año
- El argumento más fuerte para oponerse a la ley es que no se cumple
- En el caso del estudio observacional, cuando el presupuesto para evaluar la ley es mínimo



Sus resultados son útiles para:

- Detectar nichos o sectores donde la ley no se cumple y fortalecerla
- Conocer la percepción de cumplimiento de la ley

Sugerencias para tener en cuenta:

- Para las encuestas de opinión: si los recursos humanos y económicos son mínimos o moderados es posible incluir las preguntas básicas en cuestionarios de otras encuestas de salud que ya estén planificadas.
- Para los estudios observacionales: son los estudios más sencillos y económicos que pueden realizarse para evaluar la implementación de una ley. Pueden ser llevados adelante por personal o voluntarios con una capacitación muy básica. Por estas razones son los más recomendables para las jurisdicciones pequeñas.

5.3

Estudios que miden la calidad del aire en ambientes cerrados

Características generales

Las investigaciones sobre calidad del aire miden la contaminación por humo de tabaco en ambientes cerrados a través de dos métodos:

- La detección de partículas contaminantes respirables suspendidas en el aire
- La detección de nicotina en fase gaseosa

La medición de partículas generadas principalmente por la combustión de los cigarrillos, cigarrillos y pipas, sirve para evaluar niveles de exposición a humo de tabaco en distinto tipo de establecimientos. Estos estudios utilizan un pequeño artefacto llamado monitor **SIDEPAK** que **mide en tiempo real la concentración de partículas contaminantes suspendidas en el aire** menores a 2.5 micrones por metro cúbico (μm^3 PM 2.5). Los promedios de concentración de partículas son comparados con niveles de calidad de aire estandarizados según el Departamento de Protección Ambiental de Estados Unidos (EPA), que considera que el aire es de buena calidad si la concentración de partículas está por debajo de los $50 \mu\text{m}^3$ (PM2.5)⁷. Si bien este aparato no es específico para partículas de humo de tabaco, la sensibilidad del SIDEPAK y la especificidad de las mediciones son muy fiables y suficiente evi-

dencia ha demostrado que la presencia de humo de tabaco en el ambiente evaluado eleva los niveles de contaminación de forma ostensible⁸.

La medición de la calidad del aire con monitor SIDEPAK es un método muy sensible y práctico para evaluar la contaminación en un lugar cerrado en sólo 30 minutos. Además, el análisis de los resultados es sencillo, por lo que se lo considera un muy buen método para monitorear el cumplimiento de las políticas de ambientes libres de humo.

Los **estudios que miden nicotina en fase gaseosa** se realizan a través de la utilización de unos filtros que registran niveles de nicotina que guardan una correlación directa con el consumo de tabaco producido en el lugar. Sin embargo, este método es bastante más costoso y complicado que el SIDEPAK ya que requiere la colocación



Monitor de calidad de aire SIDEPAK

de filtros en un determinado lugar por un lapso de una semana y es requisito contar con la autorización del establecimiento. Además, este método requiere un análisis de laboratorio no disponible en todos los países. Sin embargo, cuando se cuenta con los recursos para realizar la investigación, es de gran utilidad para fortalecer el cumplimiento de las leyes.

Cuándo realizar este tipo de estudios

Se recomienda realizar este tipo de estudios unos meses antes y unos meses después de la entrada en vigencia de la ley de ambientes 100% libres de humo. Los datos de línea de base previos a la implementación son de gran importancia para poder verificar cambios en la calidad del aire de los establecimientos que forman parte de la investigación. Igualmente, también pueden realizarse sólo después de la implementación para medir el grado de cumplimiento de la ley en distinto tipo de establecimientos.

ble cotejar los resultados y llevar adelante acciones que fortalezcan la implementación.

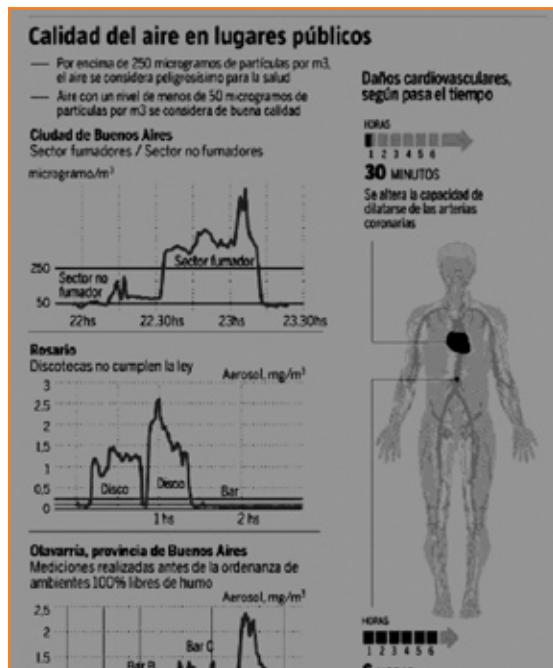
Algunos ejemplos

Un estudio realizado en más de 24 países que incluyó 1200 lugares cerrados de acceso público reveló que el nivel de contaminación del aire es 89% más bajo en los establecimientos 100% libres de humo de tabaco que en los que poseen áreas para fumar⁹.

En la Argentina, se desarrollaron más de 500 mediciones con SIDEPAK en numerosas ciudades y se demostró que, en las localidades que implementaron una legislación de ambientes 100% libres de humo, disminuyó considerablemente la contaminación por humo de tabaco en los espacios cerrados de acceso público, mientras que en las localidades que contaban con leyes de restricción parcial la contaminación por humo de tabaco en bares, restaurantes y discotecas alcanzaba niveles peligrosos para la salud¹⁰. Además, el estudio desarrollado en la Argentina fue útil para identificar dificultades de cumplimiento en discotecas, universidades, salas de juego y otros establecimientos así como también mostrar problemas generales de cumplimiento en algunas jurisdicciones.

Respecto de los estudios que miden nicotina en fase gaseosa, un ejemplo interesante es una investigación que se realizó en las capitales de siete países de América Latina, incluyendo Buenos Aires, con el objetivo de medir la exposición del humo de tabaco ajeno en lugares cerrados de acceso público¹¹. Este estudio fue realizado entre 2002 y 2003. En ese momento, las leyes de ambientes 100% libres de humo aún no estaban tan extendidas en el continente como en la actualidad, por lo que los resultados fueron de gran utilidad para promover la sanción e implementación de este tipo de legislación en la región.

Diario La Nación 20/11/08



Cómo utilizar los resultados

Las mediciones de contaminación por humo de tabaco en lugares cerrados realizadas antes y después de la entrada en vigencia de una ley de ambientes 100% libres de humo permiten dar cuenta del nivel de cumplimiento de la ley y detectar los sectores en los que se necesita fortalecer la implementación. Además, se complementan con los estudios observacionales y las encuestas de opinión que miden percepción de cumplimiento, de modo que es posi-



Diario El Liberal, 18/11/10

Los estudios que miden la calidad del aire en ambientes cerrados son convenientes cuando:

- La ley ya ha sido sancionada y se quiere medir su impacto comparando el antes y el después de la implementación
- El argumento más fuerte utilizado para oponerse a la ley es que las leyes que permiten sectores para fumar son igualmente efectivas para proteger la salud
- Se quieren detectar tipos de establecimientos u horarios en los que la ley no se cumple

Sus resultados son útiles para:

- Conocer el grado de cumplimiento de la ley y, en el caso de que se pueda complementar con alguna encuesta, contrastarlo con la percepción de cumplimiento
- Detectar nichos o sectores donde la ley no se cumple y fortalecerla

5.4

Estudios que miden el impacto sanitario de las leyes de ambientes 100% libres de humo

Características generales

Se trata de investigaciones cuyo objetivo es medir el impacto en la salud de la población de las leyes de ambientes 100% libres de humo de tabaco. Los estudios más frecuentes dentro de este grupo son dos:

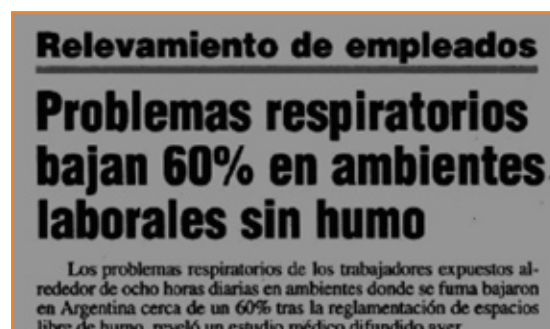
- Estudios que miden el **impacto de la legislación en la salud de los trabajadores y trabajadoras** (generalmente se ha evaluado a los del sector hotelero-gastronómico por tratarse del grupo de mayor nivel de exposición a humo de tabaco ajeno en el ámbito laboral). Estos estudios pueden involucrar entrevistas que indaguen acerca de los síntomas respiratorios e irritativos de los encuestados, mediciones que evalúen la salud respiratoria a través de espirometrías (evaluación de la función respiratoria) y mediciones de cotinina (metabolito de la nicotina) a través de análisis de sangre, orina, saliva o cabello.
- Estudios que analizan el impacto de la implementación de la ley en la salud de la población a través de la **evolución de las admisiones hospitalarias por eventos coronarios agudos** y estudios que analizan el impacto de la im-

plementación de la ley en las **admisiones hospitalarias y consultas a guardia por crisis de asma** en niños, niñas y adultos.

Cuándo realizar este tipo de estudios

Los estudios de impacto en la salud de los trabajadores y trabajadoras deben realizarse unos pocos meses antes y unos pocos meses después de la entrada en vigencia de la ley para poder dar cuenta de las mejoras en las condiciones de salud en el corto plazo. No es necesario repetirlos en el tiempo.

Las investigaciones que brindan información acerca de la incidencia de la ley de ambientes libres de humo en los eventos coronarios o en las consultas por crisis de asma deben realizarse a un año o más de la implementación ya que darán cuenta del impacto de la ley en el mediano y largo plazo.



Cómo utilizar los resultados

Los resultados demuestran la relación que existe entre la exposición al humo de tabaco y el daño para la salud y dan cuenta del impacto positivo de las leyes de ambientes 100% libres de humo cuando el cumplimiento es elevado. Por este motivo, pueden ser utilizados para fortalecer el compromiso público con la aplicación de la norma.

Diario el Litoral, 01/12/09



Algunos ejemplos

Una investigación realizada por ALIAR en 2008 en la provincia de Neuquén reveló que, antes de la ley de ambientes 100% libres de humo, el 97,5% de los empleados de bares y restaurantes estaba expuesto al humo de tabaco en su trabajo, con un promedio de 8 horas de exposición diaria. Luego de la implementación de la ley, sólo el 5% refirió estar expuesto. Además, a través de la realización de espirometrías este estudio demostró que a 3 meses de implementada la ordenanza de ambientes 100% libres de humo mejoró la salud respiratoria de los trabajadores gastronómicos de la ciudad¹².

Un estudio del Ministerio de Salud de la Nación realizado en la provincia de Santa Fe, comprobó

que luego de la implementación de la ley provincial de ambientes 100% libres de humo las interacciones por síndrome coronario agudo disminuyeron un 28,3%, mientras que en la Ciudad de Buenos Aires, que hasta ese momento contaba con una legislación de restricción parcial, no se verificó una reducción significativa en las admisiones por eventos coronarios¹³.

Investigaciones realizadas en otros países confirman los resultados de la Argentina¹⁴. Un estudio realizado en Leicestershire, Inglaterra, por ejemplo, descubrió que los trabajadores y trabajadoras de bares tenían un nivel de monóxido de carbono equivalente a una persona que fuma de 3 a 5 cigarrillos por día antes de la aplicación de la ley 100% libre de humo. Luego de la implementación, sus niveles eran equivalentes a aquellos de una persona no fumadora¹⁵. Otro estudio que evaluó las admisiones hospitalarias de niños y niñas por asma antes y después de la entrada en vigencia de una ley de ambientes 100% libres de humo en Escocia concluyó que, luego de la implementación, se produjo una disminución promedio en los índices de admisión del 15,1% anual, cuando antes de la ley las admisiones por asma venían aumentando a un índice promedio de 4,4% anual¹⁶.



Diario Página 12, 09/05/09

Los estudios que miden el impacto sanitario de las leyes de ambientes 100% libres de humo son convenientes cuando:

Estudios de impacto en la salud de los trabajadores y trabajadoras:

- La ley ya ha sido sancionada y se quiere medir su impacto comparando el antes y el después de la implementación
- Cuando el argumento más fuerte para oponerse a la norma es que las leyes que permiten sectores para fumar son igualmente efectivas para proteger la salud

Estudios de las admisiones hospitalarias por eventos coronarios agudos y admisiones por crisis de asma:

- La ley de ambientes 100% libres de humo se ha implementado hace más de un año



- Cuando se ha instalado el falso argumento según el cual las leyes que permiten sectores para fumar son igualmente efectivas para proteger la salud
- Cuando no se ha planificado ninguna investigación en la etapa previa a la implementación de la ley para medir su impacto

Sus resultados son útiles para:

- Conocer el impacto sanitario de la ley
- Contrarrestar los argumentos promovidos por la industria tabacalera para oponerse a la ley

Sugerencias para tener en cuenta:

Para los estudios de impacto en la salud de los trabajadores y trabajadoras:

- Si bien el estudio completo requiere de un presupuesto elevado ya que involucra análisis de laboratorio, es posible realizar este estudio con un presupuesto moderado si sólo incluye entrevistas que indaguen acerca de los síntomas respiratorios e irritativos y la realización de espirometrías

Para los estudios de las admisiones hospitalarias por eventos coronarios agudos y admisiones por crisis de asma:

- No es necesario planificar este estudio antes de la implementación de la ley ya que los datos de línea de base se encuentran asentados en diferentes registros que suelen ser de acceso público

5.5

Estudios que miden el impacto económico de las leyes de ambientes 100% libres de humo

Características generales

Los estudios de **impacto económico** refieren en general al impacto de las leyes de ambientes 100% libres de humo en las ganancias del **sector hotelero-gastronómico y de salas de juego**. Estas investigaciones evalúan la variación en la facturación e impuestos de dicho sector en un periodo determinado con el objetivo de comprobar si la ley de ambientes 100% libres de humo afectó sus ingresos. También pueden evaluar la evolución de otros indicadores, como la cantidad de establecimientos que han cerrado o abierto en un período de tiempo, la concurrencia a determinados locales, como discotecas o salas de juego, y el nivel de empleo del sector. Además, estos datos pueden contrastarse con información obtenida a través de encuestas que den cuenta de la per-

cepción de los dueños o encargados de bares y restaurantes acerca del impacto de la ley en sus ingresos.

Cuándo realizar este tipo de estudios

Estas investigaciones deben desarrollarse bastante tiempo después de que una ley de ambientes 100% libres de humo ha sido implementada. No es necesario recabar datos antes de la implementación ya que las dependencias de gobierno suelen contar con los datos de facturación e impuestos del sector hotelero-gastronómico. No obstante, para que los resultados sean consistentes, es necesario que los estudios de impacto económico analicen los datos correspondientes a un periodo que comprenda al menos un año antes y un año después de la implementación de la ley.

Cómo utilizar los resultados

Históricamente, los resultados de los estudios de impacto económico de las leyes de ambientes

100% libres de humo han sido utilizados principalmente para promover la sanción e implementación de este tipo de normas. Uno de los mitos más difundidos para oponerse a este tipo de políticas es que impactan negativamente sobre los ingresos del sector gastronómico. Las investigaciones que demuestran que estas leyes no han incidido en los ingresos del sector aportan la evidencia necesaria para sortear este obstáculo. En las jurisdicciones donde la norma ya ha sido implementada, la difusión de los resultados sirve para fortalecer el compromiso de la población y responder ante posibles reclamos del sector hotelero-gastronómico.

Algunos ejemplos

Una investigación realizada en 2008 en Santa Fe estudió la evolución de las ganancias del sector gastronómico en un periodo que abarcó dos años y medio antes y dos años y medio después de la entrada en vigencia de la ley provincial de ambientes 100% libres de humo. La investigación corroboró que dicho sector no perdió dinero. El

estudio también comparó los ingresos del sector gastronómico de la provincia de Santa Fe con los de Entre Ríos, provincia que no contaba con ley de ambientes libres de humo en ese momento. No se registraron diferencias significativas entre la evolución de los ingresos del sector de ambas provincias¹⁷.

Una revisión sistemática de estudios de todo el mundo sobre el impacto económico de las leyes de ambientes libres de humo concluyó que estas leyes no tienen un impacto negativo en los ingresos del sector gastronómico ni en el nivel de empleo¹⁸.



Los estudios que miden el impacto económico de las leyes de ambientes 100% libres de humo son convenientes cuando:

- La ley ha sido implementada hace más de un año.
- El argumento más fuerte para oponerse a la ley es que perjudica los negocios del sector hotelero-gastronómico

Sus resultados son útiles para:

- Contrarrestar los argumentos promovidos por la industria tabacalera para oponerse a la ley
- Fortalecer la implementación y garantizar su éxito

Sugerencias para tener en cuenta:

- No es necesario planificar estos estudios antes de la implementación de la ley ya que los datos de línea de base se encuentran asentados en diferentes registros que suelen ser de acceso público

5.6

Otros estudios que evalúan el impacto de las leyes de ambientes 100% libres de humo

Otros estudios que pueden realizarse para comprobar la efectividad de las leyes de ambientes 100% libres de humo son aquellos que dan cuenta del **impacto en el consumo de tabaco**. Si bien este tipo de legislación tiene como principal objetivo proteger a la población de los efectos de la exposición al humo de tabaco, una implementación exitosa traerá aparejada una disminución en el consumo de tabaco y en la iniciación al consumo.

La ley argentina de control de tabaco establece la implementación de ambientes 100% libres de humo y otras medidas destinadas a disminuir el consumo, como la prohibición de publicidad, promoción y patrocinio de productos de tabaco y la inclusión de advertencias sanitarias con pictograma en los paquetes de cigarrillos. Por este motivo, la esperable baja en la prevalencia del tabaquismo en nuestro país será producto, en este caso, del conjunto de estas medidas.

Las investigaciones sobre consumo involucran encuestas de opinión que dan cuenta de la disminución de la prevalencia, del consumo de cigarrillos por día, de los intentos de cesación, etc. Además, evalúan los cambios en la iniciación en niños, niñas y jóvenes. A modo de ejemplo, es interesante consultar una revisión sistemática de estudios que

analizaron la reducción del consumo de tabaco como consecuencia de la implementación de leyes de ambientes 100% libres de humo realizada por el Centers of Disease Control and Prevention (CDC)¹⁹. Otra revisión sistemática conducida por la Fundación Interamericana del Corazón Argentina reveló que sólo los ambientes 100% libres de humo de tabaco reducen el consumo de tabaco en los adolescentes de 10 a 19 años y que las restricciones parciales carecen de impacto tanto en la iniciación como en el consumo de tabaco de los jóvenes²⁰.

Aunque es posible desarrollar estudios para dar cuenta de los cambios en el consumo de tabaco o incluir preguntas sobre consumo en encuestas sobre percepción de cumplimiento y apoyo a las políticas de control de tabaco, no es necesario llevar adelante investigaciones específicas para obtener estos datos. Por lo general esta información es recabada por encuestas nacionales o internacionales, como la **Encuesta Nacional de Factores de Riesgo** del Ministerio de Salud de la Nación y la **Encuesta Mundial de Tabaquismo en Adolescentes (GYTS)** realizada por la Organización Mundial de la Salud (OMS), el Centers of Disease Control and Prevention (CDC) y la Asociación de Salud Pública de Canadá, entre otros. Estas encuestas proveen información desagregada por jurisdicción (al menos por provincia), edad y sexo que puede ser consultada para observar el impacto de la ley de ambientes 100% libres de humo en el largo plazo.

Exposición a humo de tabaco y disparidad

Diversos estudios han demostrado que, a pesar de los avances en la legislación de ambientes 100% libres de humo, se observa la existencia de situaciones de inequidad en cuanto a la protección de la exposición al humo de tabaco. En numerosas jurisdicciones que cuentan con una norma de ambientes 100% libres de humo se ha puesto de manifiesto que algunos grupos, como las mujeres, los niños y niñas de menor nivel socioeconómico y los jóvenes, se encuentran más expuestos al humo de tabaco ajeno que el resto de los sectores.

En la Argentina, por ejemplo, una encuesta reveló que las mujeres, los jóvenes y las personas con menor nivel educativo son los grupos más vulnerables a la exposición al humo de tabaco en el hogar y en los lugares públicos. A la vez, determinó que los jóvenes y personas con menor nivel de educación son los que menos hacen respetar su derecho a un ambiente libre de humo²¹.

Mujeres jóvenes, más expuestas

Una encuesta realizada en 25 ciudades de la Argentina reveló que las mujeres, en especial las más jóvenes, son más vulnerables a la exposición al humo de tabaco ajeno en lugares públicos y en los hogares. El estudio fue realizado por la Alianza Libre de Humo de Tabaco de Argentina (Aliar) que reúne a más de 80 organizaciones como la Fundación Interamericana del Corazón, la Fundación Cardiológica Argentina

y en el caso de las mujeres jóvenes ya han sobrepasado el consumo masculino, por lo que las consecuencias en mortalidad, discapacidad y enfermedad serán dramáticas en las próximas décadas, de no mediar medidas drásticas de control de tabaco", apuntó Alderete.

"La industria tabacalera ha reforzado su mensaje hacia las mujeres, imponiendo un discurso sexista y discriminatorio, que aparece maquillado

Para revertir esta situación, en el momento de emprender una evaluación de una ley de ambientes 100% libres de humo es importante, como estrategia de investigación, incorporar una perspectiva que pueda dar cuenta de estas inequidades para fortalecer la implementación de la ley en los ámbitos en los que haga falta y así reducir las brechas para que toda la población esté efectivamente protegida de los devastadores efectos de la exposición al humo de tabaco.

NOTAS

-
- 1 Schoj V; Alderete M, Linetzky B, Lago M y Ianovsky O; **Encuesta de opinión sobre ambientes libres de humo de tabaco en 25 ciudades Argentinas**; 2008-2009. Comunicación personal del autor
-
- 2 Candiotti C, Costa O, Linetzky B, Schoj V; **Ambientes libres de humo de tabaco en Santa Fe: Encuesta de opinión a dueños de bares y restaurantes de Rosario y Santa Fe**; 2008. Comunicación personal del autor.
-
- 3 Schoj V, Alderete M, Linetzky B, Lago M y Ianovsky O, Op. Cit.
-
- 4 Ruiz E, Hasdeu S y otros; **Evaluación del cumplimiento de reglamentación de ambientes libres de humo en 12 ciudades de la República Argentina**; 2011. Comunicación personal del autor.
-
- 5 Wilson N, Edwards R, Maher A, Nätthe J, Jalali R; **National smoke free law in New Zeland improves air quality inside bars, pubs and restaurants**; BMC Public Health 2007, 7:85doi:10.1186/1471-2458-7-85. Disponible en: <http://www.biomedcentral.com/1471-2458/7/85>
-
- 6 Petticrew M, Semple S, Hilton S, Creely K, Eadie D, Ritchie D, Ferrell C, Christopher Y, Hurley F; **Covert observation in practice: lessons from the evaluation of the prohibition of smoking in public places in Scotland**; BMC Public Health 2007, 7:204doi:10.1186/1471-2458-7-204 Disponible en: <http://www.biomedcentral.com/1471-2458/7/204>
-
- 7 Final Staff Paper for Particulate Matter Fact Sheet, Environmental Protection Agency, Junio de 2005. Disponible en: http://www.epa.gov/ttnnaaqs/standards/pm/data/factsheet_pmstaffpaper_20050630.pdf
-
- 8 Hyland A, Travers M J, Dresler C, Higbee C and Cummings K M ; **A 32-country comparison of tobacco smoke derived particle levels in indoor public places**; Tob. Control 2008;17;159-165
-
- 9 **A 24-Country Comparison of Levels of Indoor Air Pollution in Different Workplaces**; Roswell Park Cancer Institute, Department of Health Behavior; International Agency for Research on Cancer; Division of Public Health Practice, Harvard School of Public Health; 2006. Disponible en: http://www.tobaccofreeair.org/downloads/GAMS%20report.v7_Sept_06.pdf
-
- 10 Schoj V, Sebríe E, Pizarro M, Hyland A, Travers M; **Monitoreo de políticas de ambientes 100% libres de humo de tabaco en Argentina: estudio de polución por humo de tabaco en lugares cerrados en 15 ciudades (2007 - 2009)**; Salud Pública Méx 2010; Vol. 52(sup 2):157-167. Disponible en: <http://bvs.insp.mx/rsp/articulos/articulo.php?id=002517>
-
- 11 Navas-Acien A, Peruga A, Breyse P, Zavaleta A, Blanco-Marquizo A, Pitarque R, et al. **Secondhand smoke in public places in Latin America, 2002-2003**. JAMA 2004;291(22):2741-2745. Disponible en: <http://jama.ama-assn.org/content/291/22/2741.short>
-
- 12 Schoj V, Alderete M, Ruiz E, Hasdeu S, Linetzky B, Ferrante D; **Impacto de legislación 100% libre de humo en la salud de los trabajadores gastronómicos de la ciudad de Neuquén, Argentina**; Tob Control. 2010 Apr;19(2):134-7. Disponible en: http://www.ficargentina.org/images/stories/Documentos/Impacto_salud_Neuquen_ALH.pdf
-
- 13 Ferrante D, Linetzky B, Virgolini M, Schoj V, Apelberg B; **Reduction in hospital admissions for acute coronary syndrome after the successful implementation of 100% smoke-free legislation in Argentina: a comparison with partial smoking restrictions**; Tob Control 20 May 2011, 10.1136/tc.2010.042325. Disponible en: <http://tobaccocontrol.bmj.com/cgi/content/abstract/tc.2010.042325v1?paperetoc>
-
- 14 Meyers DG, Neuberger JS, He J; **Cardiovascular effect of bans on smoking in public places: a systematic review and meta-analysis**; Journal of the American College of Cardiology; Volume 54, Issue 14, 29 September 2009, Pages 1249-1255.

- 15 Peplow, G; **Tests are a breath of fresh air for bar staff**; Leicester Mercury, 21 August 2007
-
- 16 Mackay D, Haw S, Ayres J, Fischbacher C, Pell J; **Smoke-free legislation and hospitalizations for childhood asthma**; New England Journal of Medicine Vol. 363:1139-45, 2010
-
- 17 Costa O, Candiotti C, Schoj V; **Impacto económico en el sector gastronómico de la provincia de Santa Fe luego de la implementación de la ley 100% libre de humo de tabaco**. En prensa en Tobacco Control
-
- 18 Scollo M, Lal A, et al; **Review of the quality of studies on the economic effects of smoke-free policies on the hospitality industry**; Tobacco Control 2003 12:13-20. Disponible en: <http://www.tobaccoscam.ucsf.edu/pdf/ScolloTC.pdf>
-
- 19 Hopkins DP, Razi S, Leeks KD, Priya Kalra G, Chattopadhyay SK, Soler RE; **Smokefree policies to reduce tobacco use. A systematic review**; Am J Prev Med. 2010 Feb;38(2 Suppl):S275-89. Disponible en: [http://www.ajpmonline.org/article/S0749-3797\(09\)00751-X/abstract](http://www.ajpmonline.org/article/S0749-3797(09)00751-X/abstract)
-
- 20 Schoj V, Pizarro M E, Ciapponi A; **The impact of smoke-free policies on youth tobacco consumption: a systematic review and meta-analysis**; 2008. Comunicación del autor
-
- 21 Schoj V, Allemandi L, Ianovsky O, Lago M, Alderete M; **Exposure to secondhand smoke in Argentina: a disparity-based analysis**; 2011. Comunicación personal del autor

6.1

Leyes y ordenanzas argentinas de ambientes 100% libres de humo

En la página web de ALIAR www.aliarargentina.org se puede acceder a la ley nacional, las leyes provinciales y a una gran cantidad de ordenanzas municipales argentinas de ambientes 100% libres de humo de tabaco. También pueden consultarse algunos ejemplos de reglamentaciones.

Las normas disponibles en el sitio se ajustan a los estándares internacionales en materia de protección contra la exposición al humo de tabaco ya que establecen la implementación de ambientes 100% libres de humo en todos los espacios cerrados de acceso público y lugares de trabajo y no permiten la habilitación de sectores para fumar.

6.2

Material informativo para el sector hotelero-gastronómico

A continuación se presenta un modelo de brochure o material informativo que puede ser adaptado y entregado a los dueños o encargados de bares, restaurantes, salas de juego, discotecas, pubs y otros establecimientos del sector para que puedan prepararse para la entrada en vigencia de la ley u ordenanza de ambientes 100% libres de humo. Se recomienda entregar junto con este material una copia de la ley de ambientes 100% libres de humo y otros materiales informativos que se encuentren disponibles para el público en general. En el caso de haber previsto la impresión de cartelera para los locales, también deberá entregarse junto con estos materiales.

Modelo de material informativo para el sector hotelero-gastronómico

Guía para implementar ambientes 100% libres de humo en su local¹

A partir de la entrada en vigencia de la Ley Nacional de Control de Tabaco N° 26.687 está prohibido fumar en todos los espacios cerrados de acceso público de toda la Argentina. Esta ley es un paso fundamental para que toda la población esté protegida de los devastadores efectos de la exposición al humo de tabaco ajeno.

- **¿Qué implica la entrada en vigencia de esta ley?**

Implica que todos los bares, restaurantes, pubs, discotecas, salas de juego y otros establecimientos cerrados de acceso público deberán ser libres de humo, por lo que no se permitirá fumar en su interior. De esta manera, tanto los trabajadores y trabajadoras como el público estarán protegidos del humo de tabaco.

- **¿Por qué es peligrosa la exposición al humo de tabaco?**

La exposición al humo de tabaco no es una simple molestia sino un grave riesgo para la salud. El humo de tabaco contiene alrededor de 7.000 productos químicos, de entre los cuales al menos 69 son considerados mortales. Cuando alguien fuma en un espacio cerrado, el aire se contamina con estas sustancias tóxicas y las personas que se encuentran en dicho espacio se exponen a sus efectos nocivos.

La evidencia científica indica que no hay ningún nivel seguro de exposición al aire contaminado por humo de tabaco, por lo que la única manera eficaz de proteger la salud de toda la población es implementar espacios 100% libres de humo.

- **¿Es posible habilitar sectores para fumar en el interior de los locales?**

No. En línea con los estándares internacionales en materia de control de tabaco, la ley no permite la habilitación de sectores para fumar, aun cuando estén separados estructuralmente o posean sistemas de purificación de aire. La legislación es clara en este aspecto y prohíbe fumar en todos los lugares cerrados de acceso público, por lo que sólo se podrá fumar en los espacios al aire libre.

- **¿Es necesario poner carteles indicando la prohibición de fumar?**

Sí. Será necesario que todos los bares, restaurantes, discotecas, salas de juego y otros establecimientos dispongan carteles indicando la prohibición de fumar [y AGREGAR CUALQUIER OTRO REQUISITO PARA LOS CARTELES COMPRENDIDO POR LA LEGISLACIÓN] en lugares visibles, como puertas de entrada e interior de los locales. Los carteles de “prohibido fumar” deberán cumplir con los siguientes requisitos: [DESCRIBIR LOS REQUISITOS]. Podrán obtenerse en la siguiente [OFICINA, PÁGINA WEB, ETC.] También deberán quitarse los ceniceros y todo otro objeto que invite a fumar.

- **¿Cómo se implementará la ley?**

Los dueños o encargados de los establecimientos comprendidos por la ley son los responsables de su cumplimiento en dichos locales. [NOMBRE DEL ORGANISMO QUE SERÁ LA AUTORIDAD DE APLICACIÓN DE LA LEY A NIVEL LOCAL] es la autoridad de aplicación de la ley a nivel local y dispondrá de las inspecciones necesarias para verificar el cumplimiento de la norma.

- **¿Cuáles son las sanciones previstas ante el incumplimiento?**

[DESCRIBIR LAS SANCIONES PREVISTAS Y EL MODO EN QUE SERÁN APLICADAS]

- **¿Qué debe hacer la persona a cargo de un local cuando un cliente se niegue a cumplir con la ley?**

La persona a cargo del local o alguno de los empleados o empleadas deberán explicar al cliente que de acuerdo a la Ley N° 26.687 está prohibido fumar en los espacios cerrados de acceso público y que debe apagar el cigarrillo. Si la persona que comete la falta se niega, se recomienda pedirle que se retire. La experiencia indica que en la mayoría de las ocasiones no se presentan dificultades para hacer cumplir la norma cuando se solicita al público que no fume y el local cuenta con los carteles reglamentarios. Es recomendable explicar a los empleados y empleadas los pasos a seguir ante los casos de incumplimiento de la ley.

- **¿Qué sucede si el responsable de un local ve una persona fumando y no le solicita que deje de hacerlo?**

Tanto los trabajadores y trabajadoras como el público en general podrán denunciar el incumplimiento de la ley en [CONSIGNAR LÍNEA TELEFÓNICA U OTROS MECANISMOS DISPONIBLES PARA DENUNCIAS]. En ese caso, el local podrá ser inspeccionado y multado si se comprueba la falta.

- **¿Se debe habilitar un área para que los empleados y empleadas puedan fumar?**

No. La ley indica que no se podrá fumar en ningún espacio de trabajo cerrado. De hecho, todas las oficinas, instituciones y otros establecimientos que tenían áreas para fumar deberán deshabilitarlas. Simplemente se deberá informar a los empleados y empleadas que desde la entrada en vigencia de la ley sólo podrán fumar al aire libre, al igual que el público.

Para obtener más información, comuníquese a:

[PONER DATOS DE CONTACTO: TELÉFONO, CORREO ELECTRÓNICO, OFICINA, PÁGINA WEB, ETC.]

6.3 Protocolo de estudio observacional²

Los estudios observacionales para monitorear el cumplimiento de las leyes de ambientes 100% libres de humo de tabaco (ver capítulo 5) son sumamente sencillos y muy económicos. Una vez

definido el universo a estudiar, la muestra y la metodología general, son muy fáciles de implementar. Este hecho hace que sean los estudios más convenientes para llevar adelante por cualquier jurisdicción que quiera medir el cumplimiento de legislación en el nivel local.

Modelo de planilla de recolección de datos para utilizar en locales del sector gastronómico, discotecas y salas de juego

Tipo de establecimiento monitoreado: Restaurante/Bar [] Boliche bailable [] Casino []

Día del monitoreo: Lu [] Ma [] Mi [] Ju [] Vi [] Sa [] Do [] **Hora del monitoreo:**

Cantidad aproximada de personas presentes: _____

A - Local principal (si tiene patio interno, sentarse en mesas cerca la puerta de salida al patio)	Sí	No	Dudoso
A.1 ¿Hay anuncios de prohibido fumar visibles?			
A.2 ¿Hay ceniceros visibles?			
Si hay ceniceros visibles:			
A.2.1 ¿Tienen restos de cigarrillos/cenizas?			
A.3 ¿Hay personas fumando?			
Si hay personas fumando:			
A.3.1 ¿Son clientes/público?			
A.3.2 ¿Son empleados/encargados/dueños?			
Si no hay personas fumando:			
A.3.3 ¿Hay olor a tabaco?			
A.3.4 ¿Hay colillas de cigarrillos en el piso?			
B - Baños			
B.1. ¿Hay personas fumando?			
Si no hay personas fumando:			
B.1.1 ¿Hay olor a tabaco?			



B.1.2 ¿Hay colillas de cigarrillos en el piso o en los sanitarios?			
C - Patios internos			
C.1 ¿Hay patios internos donde se permite fumar?			
Si hay patios internos donde se permite fumar:			
C.1.2 ¿Hay personas fumando en el patio interno?			
Si hay personas fumando en el patio interno:			
C.1.2.1 ¿Hay evidencia de contaminación por humo de tabaco en el espacio cercano a la puerta de acceso o ventanas lindantes con el patio? (evidente olor a cigarrillo o humo)			
D - Exterior (establecimientos gastronómicos/locales nocturnos)			
D.1. ¿Hay galerías semi-cerradas en la vereda?			
Si hay galerías semicerradas, definir ubicación:			
D.1.2 ¿En el trayecto de entrada principal al local?			
D.1.3 Conexión con el local principal: ¿el espacio semi-cerrado linda con ventanas o puertas que dan directamente al interior del local principal?			
Si linda con las ventanas o puertas del local			
D.1.3.1 ¿Hay evidencia de contaminación por humo de tabaco en el espacio cercano a la puerta de acceso o ventanas lindantes con la galería? (evidente olor a cigarrillo o humo)			

Observaciones:

6.4

Recursos online para la implementación de leyes de ambientes 100% libres de humo

Existen numerosos recursos en Argentina y en el mundo que son de gran utilidad a la hora de emprender la implementación de leyes u ordenanzas de ambientes 100% libres de humo. Recomendamos especialmente dos sitios web que ofrecen una gran cantidad de herramientas para planificar y llevar adelante una implementación exitosa:

- **Toolkit for implementing smoke-free laws:** www.goingsmokefree.org (en inglés)

Sitio desarrollado por la Robert Wood Johnson Foundation, the Campaign for Tobacco-Free Kids y

Americans for Nonsmokers' Rights que ofrece una guía para implementar leyes de ambientes 100% libres de humo y valiosas herramientas, como modelos de comunicados de prensa, modelos de campañas de comunicación, modelos de encuestas de opinión y recursos para la cesación tabáquica.

- **Americans for Non-smokers' Rights (ANR):** www.no-smoke.org (en inglés)

Sitio de la organización norteamericana pionera en la promoción de legislación de ambientes 100% libres de humo. Fundada en 1976, la ANR ha asistido a numerosos países y localidades de todo el mundo en la sanción e implementación de leyes y ordenanzas 100% libres de humo y su página ofrece una gran cantidad de recursos para la implementación de este tipo de legislación.

Otros sitios de interés con información útil sobre ambientes 100% libres de humo:

- **Sitios de Argentina que ofrecen información sobre ambientes 100% libres de humo y algunas herramientas para la implementación de leyes u ordenanzas:**

• **Alianza Libre de Humo de Tabaco Argentina:** www.aliarargentina.org

Coalición de más de 100 organizaciones de la sociedad civil que trabajan en red para la promoción de ambientes 100% libres de humo y otras políticas de control de tabaco. Esta página provee información acerca de los ambientes 100% libres de humo, legislación argentina, investigaciones locales, campañas de comunicación argentinas y otros recursos de utilidad.

• **Fundación InterAmericana del Corazón - Argentina:** www.ficargentina.org

Organización que tiene como misión prevenir las enfermedades cardiovasculares, cerebro-vasculares y crónicas a través de la promoción de políticas públicas de salud y de estilos de vida saludables. Su sitio provee abundante información de interés sobre control de tabaco, documentos informativos e investigaciones locales.

• **Programa Nacional de Control de Tabaco:** http://www.msal.gov.ar/htm/site_tabaco/programa.asp

Programa perteneciente al Ministerio de Salud de la Nación. Esta página ofrece información sobre la epidemia del tabaquismo en Argentina y las líneas de acción gubernamentales para abordarla. Pone a disposición legislación argentina, campañas, información de control de tabaco, información epidemiológica, recursos para la cesación tabáquica y un listado de instituciones de todo el país que ofrecen ayuda para dejar de fumar (la mayoría gratuitos).

- **Sitios internacionales que ofrecen infor-**

mación sobre ambientes 100% libres de humo y algunas herramientas para la implementación de leyes u ordenanzas:

• **Campaign for Tobacco-Free Kids, Centro Internacional de Recursos:** <http://www.tobaccofreecenter.org/> (en español e inglés)

Campaign for Tobacco-Free Kids es una iniciativa surgida en EE.UU. de la que participan más de 130 organizaciones. Su objetivo es promover políticas de control de tabaco. Su Centro Internacional de Recursos provee materiales informativos sobre temas de control de tabaco.

• **Global Smokefree Partnership:** www.globalsmokefree.com (en inglés y algunos recursos en español)

Red conformada por organizaciones de todo el mundo para promover políticas efectivas en favor de la implementación de ambientes 100% libres de humo. Su página ofrece distintas guías para la promoción e implementación de legislación de ambientes 100% libres de humo y provee información acerca del estado de implementación de las leyes de este tipo en el mundo.

• **Alianza para el Convenio Marco (Framework Convention Alliance):** www.fctc.org (en español e inglés)

Alianza internacional de la que participan más de 350 organizaciones que trabajan para lograr la ratificación, la implementación y el monitoreo del Convenio Marco para el Control del Tabaco en todos los países firmantes.

• **InterAmerican Heart Foundation:** www.interamericanheart.org (en español e inglés)

Fundación conformada por organizaciones y asociaciones de los países del continente americano, dedicada a promover estilos de vida saludables y prevenir las enfermedades cardiovasculares. Su sitio brinda información sobre control de tabaco e investigaciones sobre este y otros temas.

NOTAS

-

1 Material tomado y adaptado del Business Brochure disponible en www.goingsmokefree.org, sitio web desarrollado por la Robert Wood Johnson Foundation, the Campaign for Tobacco-Free Kids y Americans for Nonsmokers' Rights. El Brochure original (en inglés) puede descargarse en: http://www.goingsmokefree.org/tools/downloads/business_outreach/BusinessBrochure.pdf

-

2 Modelo desarrollado por Ernesto Ruiz y Santiago Hasdeu, Foro ALIHN, ALIAR Neuquén

Ambientes 100% libres de humo: herramientas para la implementación y la evaluación es una guía de la Alianza Libre de Humo de Tabaco Argentina (ALLAR) que se ha basado en las experiencias transmitidas por referentes de control de tabaco de la Argentina involucrados en la implementación de leyes de ambientes 100% libres de humo, en las investigaciones y publicaciones oportunamente citadas y en la siguiente bibliografía:

- **Aire libre de humo. Aplicación de la ley y herramientas para la educación pública**, Global Smokefree Partnership, 2009. Disponible en: <http://www.globalsmokefreepartnership.org/ficheiro/2enforcementguideES02.pdf>

- **Enforcing strong smoke-free laws: the advocate's guide to enforcement strategies**, Tobacco control strategy planning guide N°4, American Cancer Society/ UICC, 2006. Disponible en: http://www.strategyguides.globalink.org/pdfs/Enforcement_Strategies.pdf

- **Toolkit for implementing smoke-free laws**, Americans For Nonsmokers Rights, Campaign for Tobacco Free Kids, Robert Wood Johnson Foundation, 2008. Disponible en: <http://www.goingsmokefree.org>

- **Evaluation Toolkit for Smoke-Free Policies**, Centers for Disease Control and Prevention. Atlanta: U.S. Department of Health and Human Services; 2008. Disponible en: <http://www.cdc.gov/tobacco>

- **Evaluating the Effectiveness of Smoke-free Policies**, International Agency for Research on Cancer World Health Organization; Volume 13; IARC; 2009. Disponible en: <http://www.iarc.fr/en/publications/pdfs-online/prev/handbook13/handbook13.pdf> y

- **Assessing Compliance with Smoke-Free A “How-to” Guide for Conducting Compliance Studies Laws**, Campaign for Tobacco-Free Kids, Institute for Global Tobacco Control, Johns Hopkins Bloomberg School of Public Health, International Union Against Tuberculosis and Lung Disease; Marzo de 2011. Disponible en: http://tobaccofreecenter.org/files/pdfs/en/smoke_free_compliance_guide.pdf



www.ficargentina.org