

**Algunas implicaciones de la política
pública del cannabis medicinal
en Puerto Rico****Introducción:**

Por: Indira Luciano Montalvo

Desde la prohibición de las drogas se ha cuestionado la efectividad de dicha legislación en términos del beneficio neto para la sociedad y su efecto en minimizar las actividades de producción, distribución, consumo y posesión. La experiencia internacional señala que los costos sociales de la prohibición sobrepasan los beneficios y que, a pesar de la prohibición, se mantiene la existencia de los mercados ilegales de drogas. Es por esto, que muchos países han legislado para legalizar y despenalizar la producción, la distribución, el consumo y la posesión de la marihuana. A la vez, se ha intensificado el debate respecto a la validez de hacer política pública basado en lo moral y si es esto ético. En Puerto Rico, al igual que en muchos estados de los Estados Unidos, se ha discutido respecto al tema y se aprobó legislación para el uso medicinal de la marihuana. Se encuentra en vigor el Reglamento 8766 del Departamento de Salud en donde se establecen las normas para que las actividades productivas relacionadas al uso medicinal del cannabis se establezcan en la Isla, sin perder de vista que a nivel federal siguen siendo actividades ilegales. Este Reglamento surge a partir de la Orden Ejecutiva 2015-10 en la que el Gobernador Alejandro García Padilla ordena a la Secretaria del Depto. de Salud que se transfiera el cannabis de Clasificación I a Clasificación II para reconocer su valor medicinal y legalizar su uso médico.

En este número se presentan tres artículos respecto a las consideraciones legales y económicas de la política pública aprobada en Puerto Rico. Primero, el licenciado Oscar Miranda Miller explica el proceso de legislación en Puerto Rico y las consideraciones legales en el contexto local y federal. Luego, la doctora Karen Castro González presenta un breve análisis de los efectos que la legislación prevaleciente puede tener en los ingresos fiscales de la Isla. Por último, esta servidora detalla las industrias que se pueden afectar de manera directa con la legislación actual y cuáles pueden ser los caminos de transmisión del impacto económico en términos de la producción, el empleo y el ingreso salarial.

En este número:	
El camino hacia la descriminalización de la marihuana en Puerto Rico.....	2
Fantasia o realidad: expectativas fiscales de la medicalización del cánnabis en Puerto Rico.....	7
Algunos apuntes acerca del impacto económico de la legalización del uso medicinal del cannabis y su transmisión en la estructura productiva de Puerto Rico.....	10

El Boletín de Economía es una publicación de la Unidad de Investigaciones del Departamento de Economía, Universidad de Puerto Rico, Recinto de Río Piedras. Los artículos son responsabilidad de los autores y no representan necesariamente las opiniones o posiciones de la Unidad de Investigaciones.

Unidad de Investigaciones Económicas
Departamento de Economía
Universidad de Puerto Rico
Recinto de Río Piedras
Apartado 23345
San Juan, Puerto Rico 00931-3345

Tel (787) 764-0000 Ext. 87535, 87539
Contacto: inlumo@yahoo.com

indira.luciano@upr.edu

<http://economia.uprrp.edu/>

Junta Editora

Luciano Montalvo, Indira, Ph.D

Colaboradores

Oscar E. Miranda Miller

Karen C. Castro González

Indira Luciano Montalvo

Diseño Gráfico y Base de Datos

Goyechea Pabón, Federico. A

El Recinto de Río Piedras de la Universidad de Puerto Rico es un Patrono con Igualdad de Oportunidades en el Empleo. No se discrimina en contra de ningún miembro del personal universitario o en contra de aspirante a empleo, por razón de raza, color, orientación sexual, sexo, nacimiento, edad, impedimento físico o mental, origen o condición social, ni por ideas políticas o religiosas.

El camino hacia la descriminalización de la marihuana en Puerto Rico

¹Por: Oscar E. Miranda Miller

La guerra contra las drogas

Difícilmente podemos hablar sobre los aspectos legales y económicos de la regulación de la marihuana sin una mención a la llamada ‘guerra contra las drogas’ y el impacto que la misma ha tenido sobre nuestra sociedad. Este fenómeno suele concebirse como un esfuerzo multifacético dirigido a la eliminación o reducción significativa de la producción y consumo de drogas ilegales. A esos efectos, se ha pretendido perturbar tanto la producción como el flujo de las sustancias hacia los países con mayor demanda. Sin embargo, resulta patente que no se ha logrado reducir la cada vez mayor oferta y demanda de drogas ilegales. Por ejemplo, el mercado global del cannabis alcanzó para el 2005 un valor de 113 mil millones de dólares (United Nations Office on Drugs and Crime, 2005, p. 17). Como si fuera poco, la guerra contra las drogas ha provocado consecuencias colaterales inaceptables. La propia Oficina de las Naciones Unidas contra las Drogas y el Delito (UNODC) ha identificado una gran cantidad de “consecuencias imprevistas” serias de la guerra contra las drogas (Fundación Transform Drug Policy, p. 1). Es decir, esta guerra ha conllevado grandes costos de transacción entre los cuales destaca la creación de lucrativos mercados criminales, la corrupción de instituciones públicas y privadas en todo el mundo, así como los dramáticos costos relacionados a la salud. Como bien se ha señalado:

Las drogas adquiridas a través de redes criminales son a menudo mezcladas con contaminantes; los vendedores comercian más con productos potentes

¹ Catedrático Auxiliar de la Escuela de Derecho de la Universidad de Puerto Rico. J.D., Universidad de

Puerto Rico, Escuela de Derecho; LL.M., SUNY Buffalo Law School

y riesgosos, y también son un lugar común las conductas de alto riesgo, como la inyección de sustancias y el intercambio de jeringas en espacios sin supervisión ni higiene. Los incrementos resultantes en cuanto a visitas a hospitales e ingresos a la sala de emergencias debidos a infecciones, sobredosis e intoxicaciones, combinados con mayores requerimientos para tratamiento del VIH/SIDA, hepatitis y tuberculosis, pueden colocar una carga sustancial adicional a presupuestos ya comprimidos para la atención de salud. (Fundación Transform Drug Policy, p. 7)

Los costos de transacción relacionados a la guerra contra las drogas implican “una incalculable y cuantiosa inversión económica, que abarca no solo los costos militares y judiciales que buscan reprimir la producción, así como aumentar la persecución y castigo a los productores, traficantes y consumidores” (Trujillo Cabrera, 2008, p. 179). Me parece que eso último merece particular énfasis: la guerra contra las drogas se ha caracterizado por la criminalización de los consumidores. Penalizar a los consumidores de sustancias controladas – particularmente a aquellos con problemas de consumo crónico- es inhumano, pero, además, es extremadamente ineficiente en términos económicos. Por una parte, el andamiaje policiaco, judicial y penitenciario desarrollado sobre las políticas prohibicionistas resulta extremadamente costoso (Fundación Transform Drug Policy, p. 3). Por otra parte, la criminalización del consumo conlleva costos sociales, quizás menos evidentes, pero no menos calamitosos.

Regulación de la marihuana en Puerto Rico

Históricamente el cannabis o marihuana ha sido uno de los blancos en la guerra contra las drogas. Conforme el ‘Uniform Crime Reporting Program’, para el año 2009, el 45.6% de los

arrestos por posesión de sustancias en los Estados Unidos fueron por marihuana (F.B.I., 2009). En Puerto Rico, nuestro gobierno ha seguido la pauta sentada por el gobierno federal de los Estados Unidos a efectos de criminalizar la producción, distribución y consumo del cannabis y sus derivados. En otras palabras, el camino seguido ha sido el de prohibición absoluta empleando la herramienta más coercitiva disponible al estado: el Derecho penal.

La Ley de Sustancias Controladas de Puerto Rico establece un sistema de clasificación para las diversas sustancias controladas y criminaliza con pena mínima de dos, media de tres y máxima de cinco años de prisión la posesión de dichas sustancias, independientemente de cuánta cantidad posean (24 L.P.R.A. § 2404). La única excepción contemplada en la Ley es que la sustancia haya sido obtenida “directamente o de conformidad con la receta u orden de un profesional actuando dentro del marco de su práctica profesional” (24 L.P.R.A. § 2404). La Ley contempla un esquema flexible conforme al cual la Secretaría de Salud queda autorizada a incluir nuevas sustancias y a reclasificar las ya controladas. No obstante, desde la aprobación de la Ley, la marihuana quedó incluida bajo la Clasificación I, destinada a sustancias con “un alto potencial de abuso”, que no tengan “uso medicinal aceptado en los Estados Unidos” y para las cuales no haya “condiciones aceptadas de seguridad para su uso bajo supervisión médica” (24 L.P.R.A. § 2202).

En años recientes se han hecho ciertos esfuerzos por disminuir un tanto los efectos más dramáticos de la prohibición absoluta de la posesión de marihuana y productos derivados en Puerto Rico. En el 2013, el Senado aprobó el Proyecto 517 que propone sancionar administrativamente la posesión de 14 gramos o menos con una multa de no más de \$100 y penalizar posesión de 14-28 gramos como delito menos grave (P. del S. 517 de 2013). No obstante, desde el año 2013 el Proyecto 517 se encuentra durmiendo el sueño de los justos en la

Cámara de Representantes. Por otra parte, mediante la Orden Ejecutiva 2015-10 de 3 de mayo de 2015, el Gobernador instruyó a la Secretaria de Salud a reclasificar sustancias o componentes derivados de la planta de Marihuana y abriendo la puerta a su futuro uso medicinal. En cumplimiento de dicho mandato, la Secretaria de Salud preparó la Orden Declarativa #32 de 17 de julio de 2015, conforme la cual se cataloga la marihuana bajo la Clasificación II de la Ley de Sustancias. La Clasificación II está diseñada para incluir aquellas sustancias que, a pesar de presentar “un alto potencial de abuso” y “grave dependencia psicológica o física”, tienen “uso medicinal aceptado en los Estados Unidos” (24 L.P.R.A. § 2202). Difícilmente, podría argumentarse que el cannabis no tiene ningún uso medicinal aceptado en los Estados Unidos cuando hoy día más de la mitad de los estados lo han reconocido. Además, el propio Departamento de Justicia Federal, que opera bajo el estricto marco prohibicionista de la legislación federal sobre sustancias controladas (21 U.S.C. § 801), publicó un Memorando en el que indicó, esencialmente, que no se intervendrá a nivel federal los estados donde se haya validado el uso de marihuana en tanto no se afecten sus intereses de prevenir: (1) la distribución de marihuana a menores; (2) que las ganancias por la venta de la marihuana vaya dirigida a bandas criminales, pandillas y carteles; (3) la desviación de la marihuana del estado donde se haya permitido su uso legal a otros estados; (4) que el manejo autorizado de la marihuana se utilice como pretexto para ocultar el tráfico de otras drogas ilegales u otra actividad ilegal; (5) la violencia y el uso de armas en la actividad de cultivo y distribución de la marihuana; (6) el conducir bajo los efectos y la exacerbación de otras consecuencias adversas para la salud pública; (7) los cultivos en tierra o propiedad pública para evitar el riesgo a la seguridad pública ambiental que ello conlleva; y, (8) la posesión de la marihuana en propiedad del Gobierno Federal (U.S. Department of Justice, 2013).

El desarrollo reciente en Puerto Rico conforme al cual se ha reclasificado la marihuana para viabilizar el uso medicinal de ciertos productos derivados de ésta es un paso en la dirección correcta, aunque uno muy tímido como explicaremos a continuación. Al ser movida la marihuana a la Clasificación II, automáticamente se vieron reducidas las penas de los delitos más severos asociados a la misma. La Tabla 1 ilustra la diferencia.

Tabla 1

Delito bajo la Ley de Sustancias Controladas	Antes de la reclasificación	A partir de la reclasificación
<i>Distribución o posesión con intención de distribuir</i> (Art. 401)	Mínima: 5 años Media: 12 años Máxima: 20 años	Mínima: 5 años Media: 7 años Máxima: 10 años
<i>Distribución a menores</i> (Art. 405)	Mínima: 10 años Media: 24 años Máxima: 40 años	Mínima: 10 años Media: 14 años Máxima: 20 años
<i>Distribución en los alrededores de instalaciones recreativas</i> (Art. 411A)	Mínima: 10 años Media: 24 años Máxima: 40 años	Mínima: 10 años Media: 14 años Máxima: 20 años

En vista de lo altas que son las penas por los referidos delitos y lo cuestionable que resultan las políticas públicas que las inspiran, esas reducciones resultan avances bienvenidos. No obstante, las penas por mera posesión -es decir, posesión para consumo propio- no fueron reducidas. Me parece que esta situación, un tanto perversa, es el resultado de la manera complicada en la que se encuentra redactada la Ley de Sustancias. Sin embargo, independientemente de las razones, la realidad es que los consumidores de marihuana en Puerto Rico continúan exponiéndose a penas de dos a cinco años de prisión (Interesantemente, las penas de mera posesión son las mismas para la cocaína y heroína, todas sustancias contempladas en la Clasificación I).

La legislación antes reseñada conlleva que Puerto Rico ostente la dudosa distinción de ser la jurisdicción de los Estados Unidos con la más severa prohibición de marihuana vigente. No se trata meramente de que estamos a años luz de las cinco jurisdicciones estadounidenses que han legalizado el consumo recreacional. Ni

siquiera de que estamos mucho más atrás que los catorce estados en los cuales la posesión de cantidades módicas de marihuana constituye infracciones civiles, administrativa, o delito menos grave sin pena de cárcel. Se trata de que, hoy en día, nuestro ordenamiento jurídico contempla penas verdaderamente draconianas para la posesión de pequeñas cantidades de marihuana. Esta realidad quizás pueda apreciarse en su justa perspectiva al comparar nuestra legislación penal con la de estados usualmente concebidos como conservadores: las penas en Puerto Rico son de cuatro a diez veces más severas que las de Indiana, Texas y Utah, así como de dos a cinco veces más severas que las estatuidas en Alabama, Arkansas, Georgia, Oklahoma, South Dakota y Wyoming.

Conclusión

Aunque durante la segunda mitad del siglo 20 la concepción prohibicionista sobre la cual se ha levantado la guerra contra las drogas fue hegemónica y las visiones alternativas generaban gran aprehensión, el panorama ha cambiado. Si bien los supuestos sobre los cuales ha descansado nuestro gobierno al tomar decisiones de política pública en cuanto a la producción y distribución de marihuana resultan cuestionables, los supuestos sobre los cuales descansa la criminalización de los usuarios resultan impresentables. Bien concebido, el Derecho penal debería ser la última herramienta para enfrentar un problema social. Es decir, el Derecho penal solo debería intervenir en los casos de ataques muy graves a la convivencia pacífica en la comunidad (Muñoz Conde & García Arán, 2007, pp. 58-59; Luzón Peña, 1996, pp. 82-84) y difícilmente el consumo de marihuana puede catalogarse como tal. Sin embargo, por décadas hemos expuesto a los consumidores de marihuana a la prisión y demás consecuencias negativas derivadas de la sanción penal. Conviene quizás resaltar que son muy diversas dichas consecuencias negativas. El procesamiento y ulterior castigo penal implica que la persona acusada incurra en gastos y sufra costos de oportunidad (A.B.A., 2013). Los

gastos de defensa y fianza son obvios, pero tal vez más resulta dramática la pérdida de empleo, futuras oportunidades de empleo y oportunidades de estudio. Esto en vista de que las personas que enfrentan procesos penales afrontan grandes retos para conservar sus empleos -aun si al final del día resultan absueltos- pero más aún si terminan sometidos a un régimen de sentencia suspendida o desvío. ¡Ni hablar en caso de ser sentenciados a prisión! Además, pocas etiquetas resultan más estigmatizantes que la de 'felón' o convicto de delito grave. Las convicciones condicionan los certificados de antecedentes penales, cerrando así las puertas a empleos futuros y a préstamos federales para estudios universitarios. Todo esto añade a los diversos desafíos que enfrentan los usuarios de sustancias y sus familias y contribuye a convertir gente potencialmente productiva en cargas económicas para la sociedad.

No podemos seguir obviando que desde hace mucho nos encontramos ante una encrucijada en Puerto Rico. Podemos continuar por el vergonzoso camino de la inhumana criminalización de los usuarios de sustancias controladas o podemos enderezar el curso hacia alguno de los múltiples caminos aceptables. Me refiero a las rutas que han sido marcadas por países como Portugal, cuya política pública está anclada en el principio de reducción de daños (Drug Policy Alliance, 2015). En Portugal se ha despenalizado por completo la posesión para consumo personal, no solo de marihuana, sino de todas las drogas ilegales. Ahora, las opciones son variadas. Uruguay, por ejemplo, despenalizó la posesión de marihuana hace mucho pero recientemente asumió un reto mayor al convertirse en el primer país que pretende regular todos los niveles del mercado del cannabis, desde la producción hasta la distribución. Según antes mencionado, muchas jurisdicciones de Estados Unidos han optado por rutas distintas, aunque también aceptables en comparación con la nuestra. Colorado, por ejemplo, ha ido tan lejos como legalizar todo el

consumo recreacional de marihuana y viabilizar un mercado privado que contrasta con el monopolio de estado que pretende implantar Uruguay. Sin embargo, no tendríamos que llegar a eso para reducir la violencia asociada al narcotráfico y promover el bienestar de los usuarios y sus familias. Despenalizar la posesión para consumo propio y mantener la marihuana no medicinal catalogada como una sustancia ilegal, según propone el Proyecto 517, constituiría un gran avance.

Reconozco que ninguno de los antes mencionados caminos se encuentra libre de escollos. Ciertamente, las experiencias en otras jurisdicciones deben ilustrar las decisiones de política pública que se tomen en Puerto Rico. No obstante, por alguna parte hay que empezar. Mi esperanza es que quienes lean estas breves líneas coincidan en lo mucho que cuesta entender la falta de acción de nuestro gobierno ante el escenario antes descrito. Particularmente, la inacción de la Cámara de Representantes que hace años tiene ante sí el Proyecto del Senado 517 cuya aprobación constituiría un verdadero paso en la dirección correcta.

Referencias bibliográficas

American Bar Association. (2013). National Inventory of the Collateral Consequences of Conviction. Recuperado de <http://www.abacollateralconsequences.org/>

Departamento de Salud de Puerto Rico. Orden Declarativa #32 de 17 de julio de 2015. Recuperado de <http://www.salud.gov.pr/Estadisticas-Registros-y-Publicaciones/visos%20Pblicos/Orden%20Declarativa%20N%C3%BAmero%2032.pdf>

Drug Policy Alliance. (2015). Drug Decriminalization in Portugal: A Health-Centered Approach. Recuperado de https://www.drugpolicy.org/sites/default/files/DPA_Fact_Sheet_Portugal_Decriminalization_Feb2015.pdf

Federal Bureau of Investigations. (2009). Crime in the United States. Recuperado de <https://www2.fbi.gov/ucr/cius2009/arrests/index.html>

Fundación Transform Drug Policy. La Guerra contra las drogas: Desperdiciando miles de millones de dólares y socavando las economías. Recuperado de http://www.countthecosts.org/sites/default/files/Economics_Spanish.pdf

Ley No. 4 de 23 de junio de 1971. Ley de Sustancias Controladas de Puerto Rico. 24 L.P.R.A. § 2101 y ss.

Ley No. 91-513 del 27 de octubre de 1970. Comprehensive Drug Abuse Prevention and Control Act. 21 U.S.C. § 801 y ss.

Luzón Peña, D. (1996) Curso de Derecho Penal: Parte General I. Madrid: Editorial Universitas.

Muñoz Conde, F. & García Arán, M. (2007) Derecho Penal Parte General. Valencia: Tirant lo Blanch.

Proyecto del Senado 517 de 16 de abril de 2013. Recuperado de <http://senado.pr.gov/Proyectos%20de%20Senado%202013/ps0517-13.pdf>

Trujillo Cabrera, J. (2008). Análisis Económico de la Legalización de la Marihuana, REVISTA REPUBLICANA, 4-5, pp. 177-182.

United Nations Office on Drugs and Crime. (2005). World Drug Report. Recuperado de <https://www.unodc.org/unodc/en/data-and-analysis/WDR-2005.html>

U.S. Department of Justice, Office of the Deputy Attorney General. Memorandum for all U.S. Attorneys: Guidance regarding Marijuana Enforcement. 29 de agosto de 2013. Recuperado de <https://www.justice.gov/iso/opa/resources/3052013829132756857467.pdf>

Fantasía o realidad: Expectativas fiscales de la medicalización del cánnabis en Puerto Rico

²Por: Karen C. Castro González

Existe una tendencia mundial a medicalizar, despenalizar o legalizar el uso del cánnabis. Estos cambios de política pública surgen como resultado de consultas a la ciudadanía, de legislación estatal o, como en el caso de Puerto Rico, por una orden ejecutiva. El proceso para tomar la decisión, está plagado de incertidumbres pero cuenta con las experiencias de jurisdicciones que han asumido este rumbo. Aunque estas experiencias podrían servir para esbozar un plan de acción y proyección de escenarios fiscales, aquellos gobiernos que están contemplando un cambio de rumbo sobre el uso del cánnabis, no existe certidumbre sobre su impacto.

En Puerto Rico el cambio de política pública hacia el uso de cánnabis medicinal surge hace más de un año, cuando el gobernador de Puerto Rico, el honorable Alejandro García Padilla, mediante orden ejecutiva, autoriza su uso para propósitos médicos. Es entonces que la secretaria de Salud, Ana Ríus, comienza a crear un reglamento para el uso de cánnabis medicinal en la Isla. Además de considerar el cómo, quién, cuándo y dónde se utilizará esta sustancia, desde ese momento comenzamos un proceso de evaluación sobre su posible impacto fiscal y económico.

La literatura existente señala, que en los escenarios de medicalización, despenalización o legalización existe la posibilidad de aumentar ingresos y ahorros gubernamentales. El 16 de enero de 2016, Beau Kilmer (2016) de RAND Office of External Affairs, atestiguó ante el Comité de Finanzas del Senado de Vermont, sobre el impacto que tendría la legalización sobre los ingresos y el presupuesto de Vermont. Kilmer reconoce que proyectar los ingresos y su

impacto en el presupuesto depende de muchas variables que categoriza en orden de magnitud: costos de la prohibición, costos para la creación de un sistema regulatorio, potencial de ingresos relacionados a impuestos sobre la venta a residentes e impuestos sobre la venta a no residentes del estado. Siguiendo la línea de análisis de Kilmer, examino los posibles efectos de la medicalización del cánnabis en Puerto Rico, por ser este el escenario futuro más cercano para la Isla. Este escenario podría impactar las arcas gubernamentales a distintos niveles y magnitudes, pero podríamos categorizar esos efectos en cinco renglones: costos de seguridad pública; costos para crear nueva reglamentación; costos de servicios de salud; ingresos de permisos, licencias, renovaciones, impuestos y contribución sobre ingresos; ingresos de impuestos a través del turismo, servicios a entidades extranjeras y servicios de investigación a entidades locales e internacionales.

El efecto inmediato de la medicalización del cánnabis en Puerto Rico es la creación del Reglamento 8766. Aunque aún no se conoce con certeza el número de pacientes que podrá beneficiarse de este cambio de política pública, el reglamento permite que pacientes con ciertas enfermedades puedan obtener, transportar y consumir cánnabis medicinal en las modalidades aprobadas. Esta flexibilización de la ley podría resultar en una disminución de costos de seguridad pública relacionados a intervención, tribunales y sistema de corrección. El Huffington Post del Reino Unido publicó en el 2013 que en Holanda se le atribuye, directa e indirectamente a la legalización del cannabis, al cierre de ocho cárceles. Según el periódico El Nuevo Día, el Departamento de Corrección de Puerto Rico gasta \$30,000 anuales por confinado. De un total de 12,415 confinados, el 25 por ciento este encarcelado por un crimen relacionado al cánnabis; el gobierno podría

² La autora es Catedrática Asociada del Departamento de Contabilidad de la Facultad de Administración de Empresas de la UPR en Río Piedras.

ahorrar alrededor de \$93,112,500 anuales si legalizara la sustancia. En el caso de la medicalización, el por ciento de personas que dejaría de entrar al sistema de corrección es incierto, pero ciertamente crearía ahorros al sistema. Es importante resaltar que, para las personas convictas por este delito, el costo social y económico es muy alto. Normalmente, sufren la pérdida de su empleo, sus familias pierden una fuente de ingresos, y sufren un menoscabo en el potencial de rehacer su vida en sociedad por estar relacionados a un delito que ya ha sido descriminalizado o legalizado en muchos partes del mundo. En muchas ocasiones, ciudadanos productivos se enfrentan a estas dificultades y terminan dependiendo de ayudas gubernamentales para poder mantener a su familia porque, de una manera u otra, no logran rehacer sus vidas al estar estigmatizados por su relación con esta sustancia. No debo dejar de mencionar, que aún no conocemos cuál será el impacto y la reacción de los entes relacionados al mercado ilegal de esta sustancia. Podríamos decir que existe un escenario en el que estos mantienen su clientela y la pérdida de volumen de negocios no es considerable. Muchos de los pacientes que sufren de las condiciones contempladas bajo el nuevo reglamento usan medicamentos comerciales o tratamientos alternativos. Esto podría representar un escenario en donde el mercado ilegal no se siente amenazado por la nueva legislación.

El establecimiento de una ley que permita el uso de cannabis medicinal en PR conlleva el que el gobierno incurra en costos de legislación y de creación de reglamentos. La inversión mayor se hará al comienzo del proceso y luego se incurrirá en costos para actualizar el sistema periódicamente o cuando sea necesario. También habrá costos relacionados a hacer cumplir el reglamento y a las responsabilidades contributivas de las entidades involucradas.

En cuanto a los costos que se incurren en servicios de salud a través del gobierno estatal, podría verse una reducción en tratamientos sumamente onerosos como los del cáncer. Cabe

señalar que aún no se conocen los precios de los tratamientos y medicamentos de cannabis para el mercado de Puerto Rico y que es importante tener en cuenta que el costo de hacer este tipo de negocios es alto y así se podría reflejar en el precio al consumidor. Existe evidencia de los ahorros en medicamentos y tratamientos médicos en jurisdicciones de los Estados Unidos (EEUU). Según Bradford y Bradford (2016) el consumo de medicamentos recetados ha disminuido considerablemente del año 2010 al 2013 en aquellos estados que han medicalizado el cannabis. Encontraron que esta disminución ha resultado en ahorros de alrededor de \$165.2 millones para Medicare. Además, señalan que la evidencia sugiere que, si todos los estados hubiesen medicalizado el cannabis, los ahorros a Medicare hubiesen sido de \$468 millones para el 2013. Al igual que estas jurisdicciones, Puerto Rico podría crear ahorros al Medicare y al gobierno estatal que están relacionados a la disminución del consumo de medicamentos recetados, tratamientos médicos y psicológicos y manejo de intoxicaciones con opiáceos y otras sustancias. Cabe señalar que esto también podría impactar los costos relacionados a ausencias de empleados que padecen de enfermedades incapacitantes resultando en mayor productividad en el sector público y privado.

Desde la perspectiva de generación de ingresos para el sector público, las fuentes son diversas. Por un lado, la proyección de ingresos relacionados a la medicalización dependerá, en gran medida, de las condiciones médicas que se incluyan para tratamiento con cannabis, de los pacientes registrados y de las recomendaciones médicas. Todavía existen reservas y dudas sobre los efectos específicos del cannabis sobre condiciones particulares y las dosis adecuadas, resistencia de la población a usar una sustancia que por años ha sido ilegal y, por ende, una parte de la clase médica del país que se resiste a aceptar su inserción en la práctica médica. Estas limitaciones, según vayan superándose, aumentarán las posibilidades de éxito del medicamento. Por otro lado, los ingresos

directos que el gobierno recibirá están relacionados, pero no limitados, a tarifas por solicitudes, licencias y renovaciones de licencias de negocios de cánnabis, dispensarios, agricultores, productores de medicamentos y derivados, y laboratorios de pruebas.

Al momento se desconoce la estructura impositiva que le aplicará al cánnabis pero entendemos que le aplicarán impuestos estatales y locales sobre la venta o consumo. Esto podría alimentar el presupuesto estatal y los municipales. En conexión con estos negocios que están directa o indirectamente relacionados al cánnabis, surgen otras actividades económicas que también podrían generar ingresos de permisos, impuestos y contribuciones. Estos ingresos también alimentarían al fondo general. John Hickenlooper (2014), Gobernador de Colorado, tenía una expectativa de ingresos relacionados al cánnabis de \$134 millones para el año fiscal 2014-2015; expectativa que fue sobrepasada y casi triplicada. Del fondo general también se nutre la Universidad de Puerto Rico (UPR). Esta corporación pública recibe el 9.6 por ciento de los ingresos que recibe el fondo. Un aumento en los ingresos gubernamentales podría representar un aumento en los recursos que se allegan a la UPR. Además, la medicalización del cánnabis representa una oportunidad para que la institución genere ingresos de proyectos de investigación innovadores sobre las propiedades medicinales del cánnabis y por servicios de investigación a entidades locales e internacionales. El Reglamento 8766 la faculta para liderar estos esfuerzos.

Luego de considerar los posibles efectos fiscales y presupuestarios de la medicalización del cánnabis en Puerto Rico, debemos plantearnos cuáles pueden ser los posibles usos para los ingresos y ahorros relacionados a esta nueva actividad económica. Estos fondos podrían usarse para atender asuntos de salud pública, para incentivar la investigación, para atender asuntos fiscales como el pago de deuda y para incentivar la creación de nuevos negocios. Por último, en la medida en que el gobierno

aumente los fondos disponibles para mejorar sus servicios e infraestructura se podrá atraer más inversión local e internacional que impulse el motor económico de la Isla.

Referencias

- Bradford, A. C., & Bradford, W. D. (2016). Medical marijuana laws reduce prescription medication use in Medicare Part D. *Health Affairs*, 35(7), 1230-1236.
- E. (2014, February 4). Cuánto gasta corrección cuando llega un confinado nuevo. *El Nuevo Día*. Retrieved from <http://www.elnuevodia.com/noticias/seguridad/nota/cuanto-gasta-correccion-cuando-llega-un-confinado-nuevo-1704159/>
- Golzar, T. I. (2015). *An Economic Analysis of Marijuana Legalization in Florida* (Doctoral dissertation, Duke University Durham).
- Kilmer, B. (2016). *Marijuana Legalization, Government Revenues, and Public Budgets*.
- Hickenlooper, G. J. W. (2014). Experimenting with pot: the state of Colorado's legalization of marijuana. *Milbank Quarterly*, 92(2), 243-249.
- Pot Legalization Could Save U.S. \$13.7 Billion Per Year, 300 Economists Say. (2012, August 28). *Huffington Post*. Retrieved from http://www.huffingtonpost.com/2012/04/17/economists-marijuana-legalization_n_1431840.html
- Miron, J. A. (2003). *The Budgetary Implications of Marijuana Legalization in Massachusetts*. Report to Change the Climate.
- Miron, J., Sivasailam, A., & Chawla, A. (2012). *The Budgetary Implications of Legalizing Marijuana in Oregon*.
- Ríus Armendáriz, A. D. (2016, July 8). Reglamento para el uso, posesión, cultivo, manufactura, fabricación, dispensación, distribución e investigación del cánnabis medicinal. Retrieved from https://www.salud.gov.pr/Documents/Cannabis/Reglamento_8766.pdf

Algunos apuntes acerca del impacto económico de la legalización del uso medicinal del cannabis y su transmisión en la estructura productiva de Puerto Rico

Por: Indira Luciano Montalvo³ y Héctor Ortiz Domenech⁴

Introducción

Al revisar la literatura respecto a los efectos económicos relacionados a la legalización del cannabis, se puede encontrar una gran cantidad de publicaciones que resaltan los costos asociados a su prohibición y los beneficios que surgen de la legalización (Thornton, 1991; Block, 1993; Basov, Jacobson & Miron, 2001; Bates, 2004; Becker, Grossman & Murphy, 2006; Miron & Waldock, 2010). Prácticamente, es un análisis de costo-beneficio en el que se resalta lo ineficiente de la prohibición en detener la producción, la distribución, la posesión y el consumo de la marihuana y lo costoso que resulta para los sistemas judicial, correccional y policial, además de otros costos sociales. Sin embargo, hay menos publicaciones respecto al efecto en la generación de empleo, producción e ingresos salariales en donde haya estimación de la magnitud del impacto.

Para el caso de Puerto Rico, con la aprobación del Reglamento 8766, que permite el uso medicinal del cannabis, resulta conveniente el análisis de impacto. Por un lado, como herramienta de política pública y, por otro lado, para identificar las oportunidades de desarrollo de actividades productivas. El objetivo de la investigación de la cual surgen los resultados que aquí se presentan, es identificar los sectores que se afectarían de manera directa e indirecta por esta política, la magnitud del impacto y sus rutas de transmisión en la estructura productiva de la Isla. Se utilizó el modelo de insumo-producto, en sus vertientes cuantitativa y

cuantitativa, para identificar e ilustrar los sectores estimulados y las cadenas de relaciones interindustriales. Además, se presentan los multiplicadores como un aproximado de la magnitud del impacto.

Las relaciones interindustriales de Puerto Rico y la transmisión del efecto económico del cannabis medicinal

A partir de lo establecido en el Reglamento 8766, se pueden identificar las industrias que se verán afectadas de manera directa por las actividades que en él se aprueban. El cultivo, la manufactura, la investigación y la dispensación afectarán los siguientes sectores:

- Otra agricultura, bosque y pesca (SIC 00200): se clasifica la siembra y cosecha de la marihuana.
- Servicios agrícolas (SIC 00300): relacionado con la siembra.
- Drogas y preparaciones farmacéuticas (SIC 28300): la manufactura de los productos derivados del cannabis, permitidos por el Reglamento, por ejemplo, aceites, ceras, ungüentos, supositorios, parchos, entre otros.
- Comercio (SIC 5000): en esta industria se clasifican los dispensarios de los productos derivados.
- Laboratorios (SIC 72100): toda la investigación y creación de productos derivados del cannabis con fines medicinales.

No obstante, hay otros sectores mencionados en el Reglamento, que también se afectarán, como:

- Transportación terrestre de carga y almacenaje (SIC 42000): la distribución y el almacenaje también están reguladas

³ La autora es Catedrática Asociada del Departamento de Economía de la Facultad de Ciencias Sociales de la UPR en Río Piedras.

⁴ El autor es estudiante del Programa subgraduado del Departamento de Economía de la Facultad de Ciencias Sociales de la UPR en Río Piedras.

- Seguridad: es uno de los requisitos para cualquier tipo de actividad relacionada al cannabis

Es evidente que los sectores mencionados recibirán un estímulo por las actividades nuevas relacionadas al uso medicinal del cannabis. No obstante, una cantidad mayor de sectores de la economía de Puerto Rico recibirá un estímulo de manera indirecta, ya que mantienen relaciones de demanda con los sectores que se afectan de manera directa. Esto quiere decir que el sistema productivo de Puerto Rico será estimulado de manera amplia y significativa. Entonces, las oportunidades de generar producción, empleo e ingresos salariales no se restringen a un grupo de siete industrias, sino que se transmite a un número mayor de sectores ampliando las posibilidades de crecimiento para Puerto Rico. En la Tabla 1 se muestran las industrias que recibirán el estímulo directo y a las que ese estímulo se transmitirá por las relaciones significativas de demanda que mantienen. Dicha tabla es elaborada a partir de los datos de la Junta de Planificación de Puerto Rico, 2002. En el caso de los laboratorios, no se tienen los datos oficiales de la Junta de Planificación, la información es provista por los autores.

La magnitud del impacto económico

Además de identificar las industrias que se verán afectadas, es importante conocer la magnitud del impacto económico. Los multiplicadores de producción, empleo e ingresos que publica la Junta de Planificación de Puerto Rico, son un buen indicador de la magnitud esperada. En la Tabla 2, se muestran los multiplicadores para algunas de las industrias que se afectan de manera directa por el Reglamento. Por ejemplo, al considerar el multiplicador de producción del sector de drogas y preparaciones farmacéuticas, 2.43, se puede decir que un dólar adicional de producción en ese sector genera \$1.43 de producción en el resto de la economía. Un análisis similar se hace para los otros multiplicadores; sin embargo, los de empleo e ingreso se dividen en Tipo I y II. El de Tipo I

incluye el efecto directo e indirecto, y el de Tipo II considera también el efecto inducido (el impacto generado por el gasto de consumo que genera el ingreso adicional). En la tabla, se pueden observar los datos para los otros sectores, haciendo evidente los que generarían un impacto de mayor magnitud en cada una de las categorías.

Tabla 1

Sector de estímulo directo	Sectores relacionados de manera significativa
Otra agricultura, bosque y pesca	<ol style="list-style-type: none"> 1. Otra agricultura, bosque y pesca 2. Productos de molinos de granos 3. Comercio 4. Otros productos químicos
Servicios agrícolas	<ol style="list-style-type: none"> 1. Otra agricultura, bosque y pesca 2. Comercio 3. Drogas y preparaciones farmacéuticas 4. Teléfono y cable 5. Reparación y mantenimiento de edificios 6. Bienes raíces 7. Servicios de electricidad e irrigación 8. Otros seguros 9. Refinerías de petróleo 10. Otros productos químicos 11. Transportación terrestre de carga y almacenaje 12. Productos de goma y plástico 13. Instrumentos científicos y profesionales
Drogas y preparaciones farmacéuticas	<ol style="list-style-type: none"> 1. Drogas y preparaciones farmacéuticas 2. Comercio 3. Servicios de electricidad e irrigación 4. Reparación y mantenimiento de edificios
Comercio	<ol style="list-style-type: none"> 1. Bienes raíces 2. Servicios de electricidad e irrigación 3. Teléfono y cable 4. Reparación y mantenimiento de edificios 5. Publicidad 6. Otras agencias de crédito 7. Servicios comerciales 8. Otros seguros 9. Bancos comerciales 10. Maquinaria eléctrica 11. Corredores de valores 12. Maquinaria, excepto eléctrica 13. Transportación terrestre de carga y almacenaje 14. Servicios de gas y salubridad
*Laboratorios	<ol style="list-style-type: none"> 1. Instrumentos científicos y profesionales 2. Servicios profesionales 3. Drogas y preparaciones farmacéuticas 4. Otros productos químicos 5. Sectores que provean la materia prima

Tabla 2

Sector	Producción	Empleo		Ingreso salarial	
		Tipo I	Tipo II	Tipo I	Tipo II
Drogas y preparaciones farmacéuticas	2.43	5.09	7.32	2.98	3.84
Comercio	7.15	1.29	1.65	1.47	1.89
Otra agricultura, bosque y pesca	2.22	1.37	1.55	1.54	1.99
Servicios agrícolas	2.30	1.16	1.46	1.16	1.50

Esto es solo un análisis del efecto de transmisión del impacto económico de la política pública respecto al cannabis de uso medicinal en Puerto Rico, como dice el título, algunos apuntes. No obstante, es importante ampliar este análisis con otra información relevante, como la importancia de cada uno de estos sectores en la economía y con el posible efecto en los ingresos fiscales. Así se puede tener una idea más clara de lo significativo de la transmisión del efecto. De la misma manera, es necesario estar al tanto de los cambios en la legislación y su posible efecto en la actividad económica.

Bibliografía

Basov, S.; Miron, J.; Jacobson, M. (2001). Prohibition and the Market for Illegal Drugs, *Selected Works*, La Trobe University.

Bates, S. (2004). *The Economics Implications of Marijuana Legalization in Alaska*, preparado para Alaskans for Rights & Revenues.

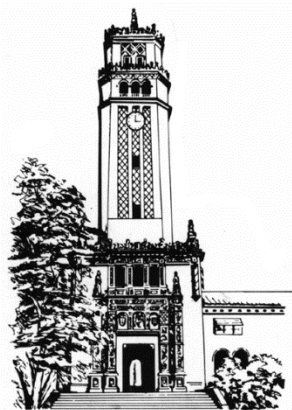
Becker G., Murphy, K. y Grossman M. (2006). El Mercado de bienes ilegales: el caso de la droga, *Revista de Economía Institucional*, Vol 8, Núm 15, pp 17-42.

Block, W. (1993). Drug Prohibition: A Legal and Economic Analysis, *Journal of Business Ethics*, 12, 689-700.

Junta de Planificación de Puerto Rico. (2002). *Multiplicadores interindustriales de Puerto Rico, insumo-producto 2002*. Oficina del Gobernador, Gobierno de Puerto Rico.

Miron & Waldock. (2010). *The Budgetary Impact of Ending Drug Prohibition*, CATO Institute.

Thorton, M. (1991). *The Economics of Prohibition*. University of Utah Press.



Departamento de Economía
Facultad de Ciencias Sociales
Universidad de Puerto Rico
Apartado 23345
San Juan PR 00931-3345

Teléfono: 1 (787) 764-0000
Extensiones: 87500, 87534

[http://economia.uprrp.edu/](http://economia.uprrp.edu)
economiaupr@yahoo.com

Maestría en Economía

El Programa Graduado de Economía fomenta el estudio de los problemas fundamentales del pensamiento y la metodología económica y ofrece un currículo variado para que el estudiante pueda orientar sus cursos electivos al área de su interés. Se ofrecen cursos en teoría económica; sector público; desarrollo económico; economía monetaria y financiera y econometría y análisis cuantitativo.

Los egresados del Programa ocupan puestos en el gobierno, la banca, compañías de consultoría, centros de investigación, y en universidades, tanto en el área administrativa como docente. Además, otros prosiguen estudios doctorales en los campos de economía y finanzas, entre otros.

El Programa de Maestría en Economía ofrece un número limitado de ayudantías de cátedra que conlleva una exención de matrícula y un estipendio mensual. Además, la Oficina de Asistencia Económica del Recinto de Río Piedras gestiona préstamos federales para estudiantes.

Se aceptan estudiantes para comenzar estudios en ambos semestres académicos. La fecha límite para radicar la solicitud de admisión al Departamento de Economía para la sesión de agosto, es la segunda semana de febrero y para la sesión de enero, es el 15 de octubre.

Facultad del Programa de Economía

Benson Arias, Jaime, Ph.D.
University of Massachusetts, 1992
Catedrático

De Jesús Collazo, Ida P., M.A.
New School for Social Research, 1979
Catedrática Asociada

Del Valle Caballero, Jaime, Ph.D.
University of Manchester, Inglaterra, 1992
Catedrático

Laborde Rivera, José E., Ph.D.
State University of New York at Stony Brook,
2008
Catedrático Asociado

Lara Fontáñez, Juan, Ph.D.
State University of New York at Stony Brook,
1981
Catedrático

Luciano Montalvo, Indira, Ph.D.
Universidad Nacional Autónoma de México, 2005
Catedrática Asociada

Quiñones Pérez, Argeo T., M.A.
University of Massachusetts, 1982
Candidato al Ph.D.
Catedrático

Rodríguez Ramos, Carlos A., Ph.D.
Universidad Nacional Autónoma de México, 2001
Catedrático

Segarra Alméstica, Eileen, Ph.D.
University of California at Berkeley, 1998
Catedrática

Toledo Rodríguez, Wilfredo, Ph.D.
Florida State University, 1990
Catedrático Asociado

Vogel Beckert, Joseph Henry, Ph.D.
Rutgers University, 1987
Catedrático