

## El boom del *cannabis* y el crecimiento económico. Un acercamiento a la gobernanza y las políticas públicas

David Delgado Dager\*

*“Vicios privados, beneficios públicos”*

Bernard Mandeville

### Abstract

La legalización del cannabis es una de las políticas públicas más controvertidas y analizadas durante la última década en ámbitos que son vitales para la ciencia económica, tales como: la legislación y las reglas de juego, las instituciones y el mercado. Con esto se busca garantizar el control y la garantía de que los efectos positivos previstos se hagan efectivos en el mediano y largo plazo. El abordaje en este artículo de investigación será el de las características legislativas, institucionales y económicas aplicadas al proceso de legalización del cannabis con el fin de que esta causa genere

un mayor bienestar en términos de empleo, ingresos fiscales, gobernanza y regulación. Al mismo tiempo, se tocarán temas sobre la definición de lo que es una política pública y la sinergia entre el papel de las instituciones regulatorias y gubernamentales con el sector empresarial y laboral.

El resultado de este estudio será una serie de recopilaciones de múltiples investigaciones económicas en el sector laboral a partir de modelos econométricos, análisis de utilidades fiscales, el tamaño del mercado del cannabis y la atracción de fondos privados a esta industria. Por otro lado, el análisis de las instituciones y la gobernanza pública se dará con el análisis de las instituciones que regulan el mercado del cannabis, los marcos legales, los planteamientos de teóricos contemporáneos y clásicos, así como los retos de gobernanza pública para

\* Estudiante de la Universidad Externado de Colombia. Correo: david.delgado02@est. uexternado.edu.co

la correcta y transparente aplicación de la ley. Todo esto para encontrar un concepto más certero acerca de una política pública eficiente que genere un mayor bienestar y control en los mercados de sustancias psicoactivas y sus externalidades en la población.

De esta manera, se hará énfasis en los países que han llevado a cabo esta política de manera satisfactoria hasta el momento y que son un ejemplo para otras naciones en términos de políticas de sustancias psicoactivas como son Estados Unidos, Canadá y Uruguay.

## Introducción

Con el fin de analizar los marcos institucionales necesarios para el correcto funcionamiento de una política pública y el crecimiento económico potencial que se alcanzará por la legalización, se requiere responder a la pregunta: ¿Cómo debe ser la sinergia de las esferas económicas y legislativas para explicar el correcto y transparente funcionamiento de la política pública de legalización?

Cabe resaltar que analizar marcos institucionales no es una tarea sencilla, pues se entiende que todo país tiene factores culturales, históricos y trasfondos económicos totalmente diferentes que, a su vez, crean un sinfín de factores inobservables, no cuantificables que se analizarán dentro de

un modelo estadístico. Sin embargo, se examinarán cuáles son los factores en común que tienen estos marcos legislativos de estos países que proporcionan un aval a los gobiernos para un correcto funcionamiento de una política pública. Antes de adentrarse en normativas específicas, en un segundo plano se formula la pregunta sobre ¿Qué es una política pública eficiente y con correcto funcionamiento?, ya que es imperativo definirlo a partir de las versiones de la economía institucionalista y de la economía política.

Este análisis se fundamentará en la literatura económica, institucional y legislativa que explicará o caracterizará varios aspectos del funcionamiento de las políticas públicas en pro del bienestar y crecimiento económico de las comunidades, así como de la transparencia legislativa e interinstitucional de cada nación en relación con los procesos de legalización y su correcta aplicación.

Finalmente, se intentará que el lector entienda que una política pública puede cambiar el bienestar económico y de salud de toda una población con los posibles nuevos empleos y la vigilancia de los estándares de productos como la marihuana medicinal y recreativa. El entendimiento del funcionamiento de la rama legislativa y las instituciones para definir las reglas de juego en la industria del cannabis y los aspectos que son imperativos para

los efectos de las políticas públicas y una dinámica eficiente entre estas.

## Revisión de literatura

La revisión de literatura se basó en tres temas principales: primero, sobre las investigaciones del impacto económico que se repartirá en: la creación de la empresa, la creación de empleos, el impacto de esta industria en espacio urbano y regional y la inversión atraída. En segundo lugar, los marcos legislativos e interinstitucionales se encargarán de subrayar y destacar los elementos en común de los aspectos legislativos de cada país.

Finalmente, se hará referencia a algunos teóricos en el campo de la gobernanza y las políticas públicas para un acercamiento sobre qué es una política eficiente. Los aspectos mencionados se delimitarán para Canadá, Uruguay y los estados federales de Estados Unidos que legalizaron y despenalizaron la marihuana recreativa y medicinal.

## Efectos económicos

**Economía laboral:** uno de los efectos relevantes es el efecto positivo sobre la demanda de empleo, factores que llevan al aumento de esta demanda, entre ellos: el crecimiento de la inversión en la industria, la creación de múltiples empresas de venta y cultivo, los *spillovers* en los sectores de la manufactura, el consumo de bie-

nes y servicios de ocio. Chakraborty, Doremus & Stith (2021) utilizan datos a nivel municipal dentro del estado federal de Colorado que datan de 2011-2018, tomando la fecha de legalización en dicho estado como un choque estructural, haciendo hincapié en las variables de tasa de empleo y desempleo, los salarios de la industria del cannabis, así como en los sectores de la construcción y servicios.

Los resultados de esta investigación arrojaron un decrecimiento del 0,7 % en el desempleo sin ningún cambio en el total de la participación de la fuerza laboral, seguido de un incremento del 4,5 % del número de empleados en los sectores de la manufactura y servicios. En resumen, los autores concluyeron que el decrecimiento de las tasas de desempleo en conjunto con el aumento de la oferta de empleo, indica que los efectos de la demanda laboral tienden a dominar, por lo tanto, los *policymakers* deben considerar que el acceso al cannabis recreacional tendría como resultado esperado un aumento en la oferta de empleo.

**Externalidades, proceso político y bienestar:** en una aproximación a la economía institucional dentro del proceso político de decisión para el bienestar, dadas las externalidades y las fallas de mercado, Cuevas (1998) proporciona nociones sobre las externalidades, el proceso político para alcanzar el bienestar social y las deci-

siones que los estados toman a partir de un ejercicio moral y con principios económicos.

**Retos e impactos económicos:** de acuerdo con la escala de los ingresos brutos que proporcionaría el mercado legal de cannabis, también se deben considerar los retos que existen, ahora que la industria es joven y está en proceso de consolidación. A través de un resumen político, Schultz (2019) analiza los aspectos centrales que tiene la política de legalización en el estado de Nueva York, cuyos aspectos están compuestos por problemas legales que afrontarán los empresarios en la cadena de suministro y producción del cannabis medicinal y recreativo.

También se mencionan los problemas en el acceso a los datos y la dificultad de adquirir datos referentes a ingresos fiscales, cifras de empleo, etc. Debido a que muchos de los estados de la Unión han tenido escasos años de experiencia en el mercado del cannabis.

Finalmente, el resumen hace hincapié en la atracción de inversión privada a este sector, seguido de la expansión del mercado laboral. Concluyendo que, a partir de los estimados se pueden producir más de 23.700 a 30.700 empleos relacionados con la venta y producción de cannabis recreativo o medicinal con una ganancia bruta de más de cuatro mil millones de dólares anuales.

Cabe resaltar que la suma anterior puede ser influida por las leyes de la jurisdicción local o cambios en las leyes federales.

## Sobre la estructura institucional

**Ley 19.172 de Uruguay:** (Ley N° 19.172, 2014) promulgada a finales del 2013, se ocupa de regular la producción, distribución y venta del cannabis. Esta normativa se enfoca principalmente en minimizar los riesgos y reducir los daños del consumo derivado del cannabis, promoviendo la información, educación y prevención sobre el uso problemático de este producto. En adición a lo anterior, cabe resaltar que las políticas públicas de legalización no buscan promover el consumo de sustancias con el fin de que el Estado o empresas se lucren, como públicamente se cree, sino minimizar y prevenir en lo posible, las consecuencias y efectos perjudiciales derivados del consumo. Esta política también fomenta y destina recursos para el tratamiento de rehabilitación y reinserción de los usuarios problemáticos de drogas.

**Enmienda 64 sobre el uso y regulación de la marihuana en Colorado:** solo se incluirá al estado federal de Colorado ya que, es el estado de la Unión que primero legalizó el cultivo, venta y uso de la marihuana medicinal y recreativa desde el 2012. Además,

si se incluyera a todos los estados se hará más extenso y poco concluyente el análisis de la parte legislativa, por lo tanto, solo en este caso, Colorado representará a los demás Estados que han legalizado el cannabis recreativo en Estados Unidos. Siendo así, la Enmienda 64 del estado federal de Colorado contiene las especificaciones respecto al rango de edad de quienes pueden adquirir, cultivar y consumir legalmente productos relacionados con la marihuana, únicamente dentro del estado de Colorado. Además, las especificaciones respecto al transporte, la cantidad de THC y cuáles instituciones privadas de lucro están permitidas para producir bienes de consumo de cannabis. Es importante resaltar que ya define una cantidad de ingresos fiscales anuales de 40 millones de dólares, los cuales serán destinados para el Fondo de asistencia de construcción para las escuelas públicas del estado, algo que no está en la redacción de la legislación de Canadá o Uruguay.

**Marco institucional canadiense (*Cannabis Act*):** el 17 de octubre del 2018, el gobierno de Canadá legalizó y reguló estrictamente la producción, distribución, venta, importación y exportación de cannabis en todo el país, tanto para uso médico como recreativo. Se hace hincapié en las siguientes siete prioridades.

a. Proteger la salud de la juventud al restringir el acceso del cannabis

a menores de edad (21 años para Canadá).

- b. Proteger la juventud y otros ciudadanos para no inducir o promover el uso del cannabis.
- c. Proveer la producción lícita del cannabis para reducir la actividad ilegal y la participación del cannabis dentro de la economía ilícita.
- d. Desalentar actividades ilegales a través de sanciones.
- e. Reducir la carga penal del sistema criminal en delitos relacionados con la posesión, producción y venta de cannabis.
- f. Proveer el acceso a una oferta de cannabis con calidad controlada.
- g. Mejorar la conciencia pública en los riesgos que conlleva a la salud a raíz del uso del cannabis.

Esta ley está fundamentada no solo en las voluntades de intereses políticos y corporativos privados, sino también en el análisis estadístico de las encuestas de tabaco, alcohol y drogas en Canadá (CTADS, *Canadian tobacco, alcohol and drugs survey*), con el propósito de que las decisiones de política alcancen a las poblaciones con mayor poder adquisitivo de drogas ilícitas o legales de fácil acceso.

Cabe resaltar que el gobierno canadiense busca a toda costa evitar que el cannabis sea una “*Gateway drug*” o una droga que introduzca a los consumidores de cannabis al consumo de otras drogas con una mayor probabi-

lidad de adicción y efectos nocivos, por lo tanto, la investigación tanto de instituciones educativas como estatales, se les proporcionan facilidades en pro de encontrar mejores maneras en que los incentivos y las concentraciones de los compuestos psicoactivos encuentren un equilibrio con el comportamiento del agente, su salud y sus patrones de consumo.

### **Análisis del marco institucional y legislativo**

**Etiología y estandarización de concentraciones de THC:** este análisis del marco institucional y legislativo remarcará los factores que comparten los procesos de legislación relacionados con la regulación, producción y comercialización del cannabis en los distintos países mencionados anteriormente. En primer lugar, se especifica el tipo de compuesto y el tipo de plantas, sujetos de regulación que, en este caso es el Delta-9-tetrahydrocannabinol, comúnmente conocido como THC que es el principal componente psicoactivo (alterando la percepción y el estado de ánimo) y se encuentra dentro de las distintas variedades de cáñamos y flores. En todos los documentos se especifica lo siguiente.

Se entiende por cannabis psicoactivo “a las sumidades floridas, con o sin fruto de la planta hembra cannabis (exceptuando las semillas y hojas separadas del tallo, incluidos sus aceites,

extractos, preparaciones de potencial uso farmacéutico, jarabes y similares), cuyo contenido de tetrahydrocannabinol (THC) natural, sea igual o superior al 1 % de su volumen. (Ley N° 19.172, 2014)

Según la ley, las especificaciones de lo regulado deben ser imperativas con el propósito de evitar la selección adversa y los vacíos legales que proporcionen beneficios a terceros, si no se definen o especifican los parámetros de las medidas, cantidades o factores, los agentes tenderán a proporcionar productos al mercado fuera de las restricciones del Estado, sin consecuencia o penalidad alguna, haciendo nulo el esfuerzo de la política.

**Contexto social y de salud pública:** desde el año 2000, el consumo de cannabis dentro de estos países aumentaba año tras año, y era una de las sustancias más comunes entre jóvenes y adultos, principalmente en Estados Unidos y Canadá, siendo los índices de consumo de sustancias entre jóvenes entre los más altos del mundo.

Los individuos que eran penalizados por algún delito relacionado con el cannabis no solo eran penalizados con cárcel, sino que también conllevaban consecuencias fuera del sistema penal, lo cual marginalizaba desproporcionadamente a minorías raciales y hacía que las personas con un historial criminal relacionado con drogas,

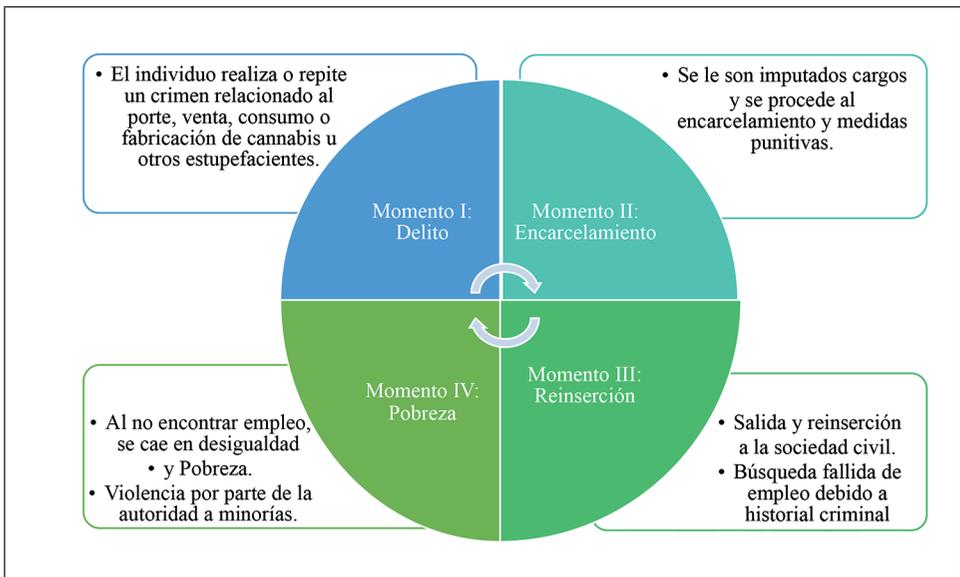
accedieran cada vez menos a puestos de trabajo formal y a viviendas estatales, además de que a estas personas, el mismo Gobierno les impedía salir del país debido a su historial.

Estas personas al no poder acceder a servicios de interés social como vivienda estatal o empleos formales por su historial criminal, este efecto de veto, obligó a estos individuos a encontrar fuentes de empleo en la economía sumergida, a través de actividades

ilícitas como la comercialización del cannabis y otras sustancias. Este círculo vicioso daba como resultado el enriquecimiento de grupos delictivos y la marginalización de minorías raciales y exconvictos en el mercado laboral, creando cada vez más pobreza, desigualdad e inseguridad.

Acorde con lo anterior, esta dinámica social y económica quedaría ilustrada de la siguiente manera:

Gráfico 1. Círculo vicioso por falta de acceso a servicios de interés social



Fuente: elaboración propia.

En resumen, la idea de la política es lograr que, en vez de que el cannabis genere un efecto veto o un efecto negativo para la población y sus minorías en el mercado laboral, se

espera que este pueda ser un factor de crecimiento económico, creando empleos, empresas e innovación a través de un mercado regulado en donde se protegen los derechos y el bienestar

del consumidor. Al mismo tiempo, se deberían utilizar los ingresos fiscales para diversos proyectos de infraestructura educativa así como programas de rehabilitación e investigación sobre los efectos del uso del cannabis como una droga recreativa.

### Efectos en el mercado laboral

Basándonos principalmente en los resultados de la investigación de Chakraborty, Doremus & Stith (2021) se puede afirmar que la legalización del cannabis recreativo ha producido un crecimiento económico en varios municipios dentro de Colorado, sin ningún efecto negativo en los salarios. Sin embargo, algunos estudios en la literatura muestran efectos adversos en los mercados laborales, no obstante, los efectos de equilibrio negativos que se observan posteriormente son el resultado de la adaptación de los mercados laborales frente al desarrollo y aplicación de la política pública y cómo las empresas se acomodan a esta, ya sea demandando un mayor o menor empleo en industrias como la manufactura.

Adicionalmente, no se pueden ignorar los efectos positivos de los efectos *spillovers*, ya que el crecimiento de una industria, en el caso del cannabis, impactaría necesariamente en el crecimiento de otras industrias y empleos, tales como: la manufactura, regulación, asesoramiento, servicios legales y financieros.

### Conclusiones

Las políticas públicas, en pro de una gobernanza estable y garante del bienestar del consumidor e, independientemente de los efectos de una sustancia sobre la población, deben existir estrategias para mitigar las externalidades y fallas de mercado a través de leyes, incentivos y penalizaciones. Aunque el cannabis es una sustancia psicoactiva y con efectos en la salud, los *policymakers* deben evaluar las diferentes posibilidades de externalidad negativa frente a los posibles usos y fuentes que beneficien a la sociedad, como es el caso del empleo, ingresos fiscales y disminución de la participación de grupos criminales en el mercado de las drogas.

Cabe resaltar que las drogas independientemente de lo nocivas que sean para la salud de la población, nunca se va a erradicar el consumo, pues alterar la consciencia y percepción está muy arraigado con la cultura y naturaleza humana desde tiempos inmemoriales, y se remonta a periodos en los que el ser humano aún seguía siendo un simio. Por lo tanto, esto no excluye que estas tengan un efecto negativo en la salud, gobernanza y en el mercado.

La política pública del *Cannabis Act* en Canadá, por ejemplo, refleja la clara intención de romper con el esquema del cannabis como una sustancia que permita que más minorías

étnicas y económicas sean excluidas de mercados laborales, empujándolas únicamente a las manos del sistema penal y de bandas criminales, lo que genera un círculo vicioso de pobreza, desempleo y criminalidad.

Para finalizar, es necesario responder la pregunta acerca de ¿Cuáles son las lecciones por aprender de los países que han legalizado? ¿Qué es lo que Colombia puede aprovechar de esto?

Las lecciones que nos dejan estos países es que toda política pública, especialmente de legalización, tiene costos sociales y morales, lo cual afecta a la convivencia de la población en sí, además de que también enlaza nuevas externalidades y afectaciones a la salud pública; sin embargo, las políticas públicas no son para favorecer la popularidad de un político o generar rentas, sino que busca disminuir significativamente los costos de una externalidad u afectación de manera significativa, así sea por medio de generar unas y otras, en pro de generar el mayor bienestar.

Un tema que ha sido subestimado por los anteriores gobiernos es el de la legalización del cannabis recreativo como una política pública eficiente con el propósito de generar control en el mercado ilegal con regulaciones que protejan al consumidor de los efectos adversos a la salud y, lo más importante para la actual coyuntura,

relacionado con la obtención de rentas fiscales y empleos que provee este sector. Dichos efectos beneficiosos económicos y sociales que derivan de la industria del cannabis han sido ignorados, ya que en Colombia el debate siempre ha sido abarcado desde el sesgo, el prejuicio y la poca voluntad de los legisladores y militantes de partidos conservadores a debatir estos temas, dejando en segundo plano la evidencia científica, el concepto de los expertos en materia de política pública, el profundo estudio de los efectos económicos y el ejemplo de varios países del continente.

Aunque no se ha logrado hacer importantes avances en el posicionamiento del debate de la legalización en Colombia, es importante anotar que, de establecerse una manera en que el Estado pueda garantizar la regulación y la inversión de los fondos fiscales fruto de esta industria que van a solventar externalidades negativas y crear empleos e infraestructura, se tendrían los mismos resultados que se han visto en los países de América del Norte.

## Referencias bibliográficas

Canada, G. (2020). *Taking stock of progress, cannabis legalization in Canada*. Ottawa.

Chakraborty, A. M. Doremus, J., & Stith, S. (2021). The Effects of Recreational Cannabis Access on the Labor Market: Evidence from Colorado. (P. Cahuc, & P. Qendrai,

Eds.) IZA *Journal of Labor Economics*, 10. doi:10.2478/izajole-2021-0005

Clover Kelly, E., & Formosa Lia, M. (2020, abril). The economic and cultural importance of Cannabis production to a rural place. *Journal of rural studies*, 75, 1-8. doi:<https://doi.org/10.1016/j.jrurstud.2020.02.009>

Cuevas, H. (1998). *Proceso político y bienestar social*. Universidad Externado de Colombia. Recuperado el 9 de octubre de 2022.

Presidencia de la República de Uruguay. Ley N° 19.172, Montevideo, Uruguay, 20 de diciembre de 2014.

Schultz, L. (2019). The economic Impact of developing the Adult-use Cannabis industry in New York. *Rockefeller Institute of Government*. Retrieved October 8, 2022. <https://rockinst.org/wp-content/uploads/2019/04/4-24-19-Marijuana-Economic-Impact-Policy-Brief.pdf>