

# Fundamentos económicos y éticos que desaconsejan la legalización y liberación de la droga

**Manuel A. Solanet**

Ingeniero Civil (UBA)

Director de Políticas Públicas de la Fundación Libertad y Progreso

Consejero Académico de FIEL

Miembro Titular de la Academia Nacional de Ingeniería de la Argentina

Presidente de la Academia Nacional de Ciencias Morales y Políticas

Miembro Correspondiente de la Academia de Economía del Uruguay

Miembro del Consejo Académico del Instituto Tecnológico de Buenos Aires

msolanet@infupa.com

*Inmanencia* 2016;5(1):63-67

El análisis desde el ángulo de la economía de los efectos de la legalización de la cadena de producción, comercialización y consumo de droga constituye una contribución importante a la cuestión tratada en este seminario. Importa profundizar este estudio ya que varios economistas referentes de las ideas de la libertad, se han manifestado a favor de la despenalización de toda la cadena de la droga. Tal ha sido el caso de Milton Friedman y Gary Becker, ambos ganadores del Premio Nobel. Tras su posición se alinearon figuras de la política, como Vicente Fox y Fernando Enrique Cardoso y literatos de la categoría de Mario Vargas Llosa.

Anticipo mi desacuerdo con esta postulación y en esta presentación expresaré los fundamentos de mi postura.

## El ciclo de la droga

Comprende diferentes etapas, entre las que se distinguen:

- el consumo personal de drogas propiamente dicho;
- la tenencia de droga para uso personal;
- la tenencia de droga que excede el consumo personal, ligada al tráfico y la comercialización;
- la producción de droga.

## Categorías de sustancias

Las drogas psicoactivas se diferencian de acuerdo con su capacidad adictiva y su aptitud para producir daños en la salud. Se denominan “blandas” las no adictivas o mínimamente adictivas y escasamente lesivas y “duras” aquellas ciertamente adictivas y especialmente dañinas. Entre las primeras se encuentra la marihuana. Las últimas reúnen a un nutrido grupo en el que figuran la cocaína, la heroína y otras opiá-

ceas, el crack, el paco, el éxtasis y las sintéticas. Existe además una amplia gama de psicotrópicos y productos químicos que pueden ser utilizados fuera de su objeto medicinal y constituirse en adictivos.

## Vaivenes de prohibiciones y legalizaciones

Los partidarios de legalizar la producción y comercialización de la droga con el objeto de hacer desaparecer el narcotráfico, comparan esta cuestión con la experiencia de los Estados Unidos con la Ley Seca, establecida en la década del veinte para combatir el alcoholismo. Hay importantes diferencias que no contemplan. Entre el alcohol o el tabaco y la droga, la diferencia es sustancial y supera cuestiones de grado. La droga produce fuerte adicción con daños irreversibles para la salud, sustancialmente más graves que los ocasionados por el alcohol. El reconocimiento de esta disparidad ha llevado a prácticamente todos los países a mantener la legalidad para el uso de alcohol y de tabaco que niegan al consumo y más aún al tráfico de drogas.

La prohibición fue impuesta por los graves efectos que produce el consumo de drogas.

## Ejemplos y consecuencias

La heroína, una droga sintética de la familia de las opiáceas era un nombre comercial, patentado por Bayer en 1898 como remedio para la tos. Se comercializó libremente hasta 1913. Fue prohibida cuando se demostró efecto adictivo y desde entonces quedó restringida para uso medicinal, al igual que la morfina.

La cocaína deriva de la hoja de coca, cultivada en países como Bolivia, Perú, Ecuador, Colombia e Indonesia donde se utiliza la hoja para mascar o como infusión. En esos países no cuenta con apoyo tecnológico ni de organizaciones empresarias de escala y

de alguna manera eluden las presiones internacionales para erradicar su labranza. La hoja de coca se convierte en pasta base, concentrado del alcaloide sustantivo, mediante procedimientos físico químicos realizados clandestinamente. El crack es un derivado de la cocaína. El paco es el residuo o costra que queda en el recipiente en el que se elabora la cocaína. Está compuesto por los mismos elementos químicos, pero sin refinar ni purificar. Es más barato pero más destructivo.

El grado de dependencia de los ya adictos a las drogas duras es sumamente fuerte e impulsa a obtenerla sea como sea. Este es un motivo de muchos actos criminales protagonizados por quienes necesitan el dinero para adquirirla y que pueden llegar a asaltar o matar bajo sus efectos.

Se estima que hay unos 360.000 consumidores de cocaína en la Argentina y que aproximadamente la mitad tiene fuerte adicción y consumo compulsivo.

### Posiciones judiciales en otras latitudes

Se ha extendido en el mundo la posición de la justicia de no penalizar a las personas por el solo hecho de encontrarse drogadas. Aún en los países en donde está legalmente prohibido el consumo, en general los jueces no aplican penas en caso que el drogadicto acepte someterse a tratamiento. Muchas veces cuando se habla de no penalizar la droga, en rigor se está haciendo referencia a esta actitud judicial frente al consumo personal y también a la tenencia para el uso exclusivo del drogadicto. Se considera que si se acepta en los hechos que el consumo no sea punible, tampoco lo debe ser la tenencia para consumo personal, con la que necesariamente se asocia. La despenalización de sólo una etapa en el final de la cadena de la droga, lleva a aceptar el encubrimiento del proveedor.

Se menciona mucho a Holanda como una experiencia de liberación de la droga. En realidad no es así. Holanda despenalizó la tenencia para uso personal y acepta sólo la comercialización de drogas blandas en pequeñas dosis y bajo ciertas condiciones y precauciones. En todo caso, este país facilita a los adictos jeringas estériles para evitar la reutilización y la propagación del Sida. Portugal ha seguido un camino parecido pero siempre limitado al consumo y a las tenencias para uso personal. Ningún país ha legalizado la tenencia de drogas duras más allá de lo personal y menos aún su producción y comercialización.

La despenalización del consumo ha provocado un aumento del número de adictos en los países que la dispusieron. Esta opinión se recoge de estudiosos del tema y es una cuestión relevante en el debate. Si se facilita el consumo por suprimirse la persecución legal habrá más iniciados de los que habría si eso no ocurriera. La tolerancia legal se interpreta como tolerancia social e induce a iniciarse en la droga. Así lo

ha entendido la Comisión Nacional de Pastoral sobre Drogadependencia. No coincido con la interpretación de que dado que el inicio adolescente en la droga responde a una actitud de rebeldía, desaparecería la razón de revelarse si se legaliza y por lo tanto disminuiría la drogadicción. Por lo contrario, con legalización tendrán que ser los padres los responsables exclusivos de que sus hijos no se vuelvan adictos y por lo tanto ser más imperiosos con ellos. Si así fuera, habría más rebeldía anti parental, hecho similar al inició en el cigarrillo.

### Hoy, en Argentina

Nuestro país está regido por la ley N° 23.737 de 1989 que establece que el consumo y la tenencia personal está penalizada. Sin embargo el 25 de agosto de 2009, la Corte Suprema argentina en el "fallo Arriola" declaró inconstitucional enjuiciar a los ciudadanos por utilizar estupefacientes para uso personal, afirmando que *"los adultos deben tener libertad para tomar decisiones sobre su estilo de vida sin la intervención del Estado."* Se creó así un antecedente jurídico para la despenalización del consumo de droga y de la tenencia limitada al propio uso.

La penalización del consumo personal es una cuestión ligada en primer lugar al debate sobre si existe o no el derecho a la autodegradación. Es también discutible aquello de que al consumir droga no se perjudica a terceros. Los adictos generan enormes dificultades, problemas y costos en su entorno familiar y social. Su rehabilitación requiere por lo general gastos de toda la comunidad.

### Despenalizar: pros y contras

Dije que hay economistas de renombre que defienden la despenalización de toda la cadena de la droga: producción, comercialización y consumo. Esto significa que pasaría a ser legal e industrial aquello que es hoy clandestino y artesanal. Las plantaciones evolucionarían hacia procesos de cultivo extensivos y tecnificados, la refinación sería industrial, eficiente y a escala, y habría una logística moderna de distribución y comercialización, tanto mayorista como minorista. Los costos caerían así muy significativamente y la oferta se convertirá en una función elástica respecto del precio. Se estima que el costo de producir y vender droga caería a una sexta parte.

Los defensores de la legalización afirman que el gobierno, luego de permitir las, debiera gravar las drogas tan fuertemente como fuere necesario para retrotraer el costo al nivel de la prohibición y de esa forma evitar un aumento del consumo. Un impuesto de esta magnitud no resultaría aplicable sin crear un incentivo para evadirlo y continuar con un fuerte segmento clandestino y por lo tanto mafioso. Quedaría desvirtuado el argumento esgrimido para proponer la legalización, que es el de la desaparición del

narcotráfico y del crimen asociado.

En efecto, el apoyo a la legalización de estas destacadas personalidades se basa en la eliminación de la criminalidad que resulta de toda intervención en mercados de intensa e inelástica demanda. Milton Friedman le decía en una carta abierta dirigida en 1990 a William Bennett, principal referente de la lucha contra la droga en los Estados Unidos: *“la ilegalidad da lugar a obscenas utilidades que financian tácticas homicidas de los capos de la droga; la ilegalidad conduce a la corrupción de funcionarios encargados de aplicar la ley; la ilegalidad monopoliza los esfuerzos de los funcionarios honestos que no cuentan con recursos para combatir delitos más evidentes como los atracos, los hurtos y los asaltos”*.

El principal fundamento esgrimido para la despenalización es que al legalizarse, desaparecerían los altos márgenes de ganancias de quienes operan en la clandestinidad, y todo pasaría a la superficie. De esa forma los carteles de la droga y las mafias dejarían de tener poder para actuar criminalmente, como lo hacen actualmente. Tal como hice referencia antes, los partidarios de la despenalización suelen recordar lo que ocurrió con la Ley Seca en los Estados Unidos en la década del veinte y de cómo, luego de su derogación, desapareció el crimen organizado que la prohibición había hecho florecer. Dicen que no solo se elimina el incentivo para el crimen sino que además ello permitiría suprimir los enormes gastos destinados por los gobiernos para combatir el narcotráfico. Argumentan además, que si se legaliza la droga, el estado podría controlar su producción y comercio, colocar impuestos suficientes para encarecerla y desalentar su uso y realizar campañas de prevención y solventar el tratamiento y rehabilitación de los drogadictos con el producido de esos impuestos y los ahorros por no tener que combatir el narcotráfico. Todo esto constituiría el teórico beneficio de la legalización. Sin embargo a mi juicio hay dos circunstancias que contradicen o compensan esos supuestos: 1) Al reducirse sensiblemente el costo de producir y comercializar droga, el impuesto que se necesitaría aplicar debería ser tan grande que mantendría los márgenes para incentivar y sostener la ilegalidad y todas sus consecuencias. 2) Si el impuesto tuviera que moderarse para que no ocurriera eso, la disminución del precio y además la convalidación moral que implica la legalización, multiplicaría el número de jóvenes iniciados en la droga.

La cuestión es si la despenalización total de la cadena aumenta o no el consumo y - más importante - si crece el número de los que se incorporan. Algunos partidarios de la despenalización argumentan que el consumo disminuiría porque desaparecería el impulso que hoy ponen los agentes o “pushers” debido al elevado beneficio que reciben. Esta afirmación no está demostrada y se aparta de las evidencias empíricas y

de la lógica económica que rige la oferta y demanda de bienes. Tampoco puede apoyarse en experiencias conocidas. Las despenalizaciones ocurridas han sido parciales, tales como las de Portugal y Holanda. Se refieren a drogas blandas o sólo abarcan el consumo y la tenencia personal y no toda la cadena.

El propio Milton Friedman reconocía el posible aumento del consumo en caso de legalizarse la droga: Decía: *“Aunque esto no está claro en modo alguno, el principal efecto adverso que podría tener la legalización sería que muy posiblemente habría más gente tomando drogas. Pues, si se legalizan, se destruiría el mercado negro y el precio bajaría drásticamente. Y como economista sé que precios más bajos tienden a generar mayor demanda. Sin embargo esto hay que tomarlo con grandes reservas”*.

### Efectos indeseables de la despenalización

¿Cómo funcionaría la liberación frente a la juventud? ¿Cualquier podría comprar droga en la farmacia o en el kiosco? ¿Se admitiría la publicidad? ¿Habría marcas para garantizar calidad?

Estas preguntas ponen a prueba la defensa de la legalización. Mis consultas a los partidarios de la legalización han encontrado respuestas similares que pasan necesariamente por la regulación.

Por ejemplo la prohibición de venta a menores. La experiencia indica que si la venta es libre para los mayores, muy fácilmente llega a los menores.

Necesidad de receta médica. ¿Qué médico haría una receta para adquirir droga que no tenga un propósito medicinal?

Prohibición de publicidad u obligación de mensajes negativos. ¿Será suficiente que esa publicidad diga que su consumo es malo para la salud o tendrá que decir que el consumo crea adicción, es destructivo y puede provocar comportamientos que afecten a terceros? Si se tuviera que incluir este último mensaje que reconoce que la salud y la vida están en juego, ¿cómo se explicaría que el estado permita su venta libre?

Si la droga fuera de venta libre, pero con impuestos que no superen un nivel que no genere clandestinidad, esto llevaría a un acceso fácil, legal, más económico y además se entendería el inicio en la adicción como socialmente, no sólo tolerado, sino aceptado. Este es el punto más sensible.

El argumento de que hoy con prohibición el acceso también es fácil, es claramente rebatible. Es obvio que siempre el acceso será más fácil con legalización. La cuestión de mayor importancia en este tema es la de los adolescentes y jóvenes que se inician. Esto es más grave que facilitar el consumo de quienes ya son adictos. Estos últimos deben ser rehabilitados, pero los jóvenes no iniciados deben encontrar la mayor dificultad posible para acceder a la droga. Para quien ya es adicto, la cantidad consumida tendrá poca re-

lación con el precio o el riesgo de comprar la droga. Se la proveerá independientemente del precio que deba pagar. La función de demanda para estos consumidores es absolutamente inelástica. El precio y los riesgos de conseguirla incidirán muy poco en la cantidad consumida. Pero para un joven no iniciado, en un mercado legalizado, el precio y la accesibilidad serán determinantes. Es por esto que para llegar a conclusiones determinantes, el estudio de la función de demanda de droga debe distinguir entre los iniciados y los que ya son adictos. Para los iniciados será una función de demanda más elástica. Esta es una cuestión fundamental que debe comprenderse en el estudio bajo un enfoque económico de las alternativas de legalizar o de prohibir.

No hemos encontrado esta diferenciación en los documentos de análisis económico elaborados por diversos economistas, incluso Gary Becker. Tampoco se advierte una valoración suficiente del hecho que el inicio en la droga lleva a la adicción y esta lleva a estropear la vida y posiblemente a la muerte. La comprensión y consideración de estas características no pueden ser excluidas del análisis económico.

### **Algunas consideraciones sociales de importancia**

La edad de inicio en la droga ha ido disminuyendo y hoy es común que ello suceda entre los 14 y los 15 años. A esa edad la legislación argentina y muchas otras, establecen la inimputabilidad, lo que implica el reconocimiento que esos niños o jóvenes están aún bajo la tutela y responsabilidad de los padres. Su libertad de decidir debe estar necesariamente acotada y así lo entienden la mayor parte de los padres y educadores. Creemos que corresponde proteger a los menores de sus decisiones cuando éstas los ponen en peligro. Si lo que se defiende, sea para menores o para adultos es la libertad de elegir, debe recordarse que el adicto a la droga pierde esa libertad. Se vuelve esclavo de la droga. La protección frente a la inocencia así como frente a la imprudencia, se parece a otras situaciones de ilegalidad cuya despenalización permitiría suprimir algunos costos y efectos negativos. Cuando está de por medio la vida de personas que deben ser protegidas aunque hayan alcanzado la capacidad de optar, la cuestión no puede dirimirse en el terreno de los beneficios y los costos. Es el caso de prohibir circular sin casco en una motocicleta o de obligar a usar el cinturón de seguridad. La muerte accidental de una persona por su propia imprudencia debe evitarse si es posible. No debe olvidarse además que la muerte en un accidente puede significar persecución penal y daño moral de otros, que aún sin culpa, lo hayan ocasionado.

### **Un análisis económico de la cuestión**

Gary Becker fue quien más avanzó en el uso de instrumentos del análisis económico en la cuestión de

la droga. En un reconocido documento titulado "The economic theory of illegal goods: the case of drugs" publicado en colaboración con Kevin Murphy y Michael Grossman en 2004, planteó las alternativas de legalización y de prohibición mediante los instrumentos clásicos de oferta y demanda. Asumiendo ciertas características de estas funciones con sus respectivas elasticidades, estudió los efectos de cada alternativa sobre las cantidades consumidas y el precio. De ese análisis Becker concluyó en la ventaja de legalizar y liberar las drogas, pero incorporando un impuesto en la formación de su oferta como instrumento superior que la prohibición para reducir las cantidades consumidas. Pero esta conclusión fue condicionada a que las funciones de demanda y de oferta de droga fueran ambas inelásticas, lo que Becker consideraba que se cumplía en la realidad. De no ser así, la conclusión resultaba la opuesta. También asumía Becker que un impuesto sobre las drogas luego de legalizadas podría ser tan alto como fuere necesario para volver su precio a los elevados niveles antes vigentes con la prohibición. Tanto este supuesto como el de la inelasticidad, no son a mi juicio sustentables.

Pero creo que la observación más crítica al análisis de Becker es que consideró una única curva de demanda en el mercado de droga, sin distinguir que hay dos distintos grupos de consumidores cuyas funciones de demanda son claramente diferentes.

Un grupo es el de los que ya adquirieron la adicción y que tienen una manifiesta necesidad de consumirla y están dispuestos a pagar cualquier precio y tomar los riesgos que sean necesarios. Conforman por lo tanto una demanda inelástica representada en un gráfico de coordenadas precio-cantidad como una línea casi vertical. El otro grupo es el de los iniciados e iniciables. Está integrado por gente joven que se siente impulsada a probar lo nuevo. Para este grupo el precio y el riesgo son una variable relevante de decisión. Su función de demanda es más elástica. Para ellos, cuando el precio o el riesgo de comprar se reducen, el consumo aumenta.

La oferta de droga responde a funciones diferentes según sea con o sin prohibición. Con prohibición la producción es clandestina, con elementos cuasi artesanales. La comercialización sigue canales informales con altos costos de protección y de corrupción. Para producir y vender más cantidades se requieren precios cada vez más elevados. Con prohibición la función de oferta es relativamente inelástica. Por su intersección con la curva de demanda, el precio resultante es elevado, generando los márgenes que permiten afrontar todos aquellos costos. Por ser los precios y los riesgos elevados, las cantidades consumidas por los iniciados o iniciables serán inferiores a las que resultarían de precios más bajos y supresión de los riesgos, pero las cantidades consumidas por los ya adictos serán similares a las que resultarían de

menores precios.

Como hemos dicho anteriormente, si la producción y comercialización de droga se legalizara y fuera libre, estas actividades serían encaradas por grandes empresas, con cultivos extensivos de la materia prima y con instalaciones industriales en escala y tecnologías apropiadas. El negocio dejaría de tener que enfrentar los costos de protección y corrupción. De esa forma los costos se desplomarían y la función de oferta se haría muy elástica. La intersección con la demanda definiría un precio mucho más bajo con cantidades consumidas más altas. Pero casi todo el incremento del consumo provendría de los iniciados. Esta conclusión no se encuentra en el análisis de Becker, sin embargo es fundamental para llegar a una conclusión sobre la conveniencia o no de liberar las drogas. El temor de los padres por el efecto de la legalización y de la liberación sobre sus hijos, es una respuesta intuitiva al hecho que señalamos.

Como hemos visto anteriormente, los defensores de la legalización incorporan la propuesta de colocar un impuesto a la comercialización de droga que desplace la función de oferta nuevamente hacia arriba. Como también dijimos antes, Becker supone que ese impuesto puede ser tan alto como fuere necesario para restablecer el precio y las cantidades que se dan bajo la prohibición. No creemos que esto sea posible sin volver a generar la clandestinidad. Si eludir el impuesto tuviera tantos beneficios como para enfrentar todos los costos de la clandestinidad y restituir sus márgenes de ganancia, nada se habría logrado con la legalización. El estado compartiría sus ingresos con el narcotráfico, que volvería por sus fueros. Por lo tanto la hipótesis de Becker no es demostrable ni resulta lógica. Lo que en todo caso podría alcanzarse es un impuesto acotado que permita ser controlado en su evasión y que no induzca a la clandestinidad. Con ese impuesto la curva de oferta con legalización y sin gravámenes se desplazaría hacia arriba en la misma medida del impuesto, pero aún determinaría precios menores y cantidades mayores que las observadas

con la prohibición. Pero nuevamente, lo grave es que prácticamente todo ese mayor consumo provendría de los iniciados. El problema subsistiría.

Se han planteado propuestas para neutralizar el efecto de la legalización sobre los jóvenes y los iniciados. Un camino sería la venta bajo receta, sin embargo esta restricción que hoy es aplicada en el tratamiento de drogadictos, exigiría de los médicos extender recetas ante otras demandas de consumidores que no estén bajo tratamiento. Se violentaría el juramento hipocrático y se caería en un requerimiento de imposible cumplimiento. En este caso también se constituiría un mercado clandestino que es lo que se pretende evitar con la legalización.

### CONCLUSION

Desde el análisis económico, parece posible demostrar que la liberación y legalización de la droga facilitará el ingreso a la adicción y aumentará las cantidades consumidas. Esta conclusión no puede invalidarse con el argumento que el consumo de droga igualmente ha crecido habiendo prohibición. Hubiera aumentado aún más si hubiera habido legalización de toda la cadena. El camino de probar qué ocurriría implantando por un período de tiempo la legalización, no sería aceptable si de ello resultara la incorporación adicional a la adicción de miles de jóvenes que no lo hubieran hecho de otro modo.

La lucha contra la droga deberá continuar desarrollándose con la mayor efectividad posible, incluyendo la prevención, la educación y la acción contra la pobreza, como instrumentos fundamentales.

En diferente escala, el camino no es distinto que la lucha contra la trata, la pornografía, y tantas otras formas de delincuencia y desviaciones que tienen origen y son causa de crimen y de marginación.

Es el deber del estado de tratar de imponer el rule of law y seguir intentándolo.

El impacto de las debilidades o de las maldades del alma humana, en general no se resuelve por el sólo hecho de convalidarlo.

