

El lanzamiento del cannabis legal en Colorado está teniendo éxito

Un informe sobre la implementación de la legalización en este estado

John Hudak

INTRODUCCIÓN Y RESUMEN¹

En noviembre de 2012, los votantes en Colorado decidieron experimentar con el cannabis. Formalmente, aprobaron la Enmienda 64, la cual modifica la constitución del estado². Tal decisión fue histórica y logró algo que hasta ese momento ningún otro estado o gobierno extranjero moderno había hecho jamás: legalizar la venta al menudeo de cannabis para uso recreacional³.

Como parte de la enmienda, el estado debía construir marcos legales, regulatorios y tributarios que permitirían a empresas cultivar, procesar y vender cannabis no simplemente a pacientes médicos — como había estado ocurriendo en Colorado durante más de una década— pero sólo para personas mayores de 21 años. Este cambio se produjo a pesar de la prohibición federal existente que pesa sobre el cannabis, y de la oposición del gobernador, del fiscal general del estado, de muchos alcaldes, y de la comunidad de fuerzas del orden.

Esencialmente, este informe trata sobre gobernanza y no se parcializa respecto a si la legalización de la venta al menudeo del cannabis fue la decisión correcta. En lugar de ello, se asume que la Enmienda 64 y el sistema que ésta creó representan la ley, y que deben ser implementados con éxito, siguiendo los deseos de los votantes. El informe analiza lo



John Hudak

es investigador docente en Estudios sobre Gobernanza y Editor del *blog* FixGov. Es autor de *Presidential Pork: White House Influence over the Distribution of Federal Grants* [Fondos Discrecionales Presidenciales: Influencia de la Casa Blanca respecto a la Distribución de Fondos Federales], (Brookings Press, 2013). Su investigación analiza cuestiones sobre el poder presidencial en los contextos de administración, elecciones, personal y políticas públicas.



Este documento es parte de una serie sobre Estudios en Gobernanza que Brookings está emprendiendo en alianza con la Oficina en Washington para Asuntos Latinoamericanos (WOLA).

¹ Quisiera agradecer a las numerosas personas en Colorado y Washington, DC, que ofrecieron su tiempo para las entrevistas realizadas durante esta investigación. También quisiera agradecer a Jonathan Rauch, John Walsh, Beth Stone y Christine Jacobs por sus comentarios a este informe. Finalmente, debo reconocer el excelente trabajo como asistente de investigación de Grace Wallack, Ashley Gabriele, Charlie Dorison, Jared Milfred, MaryCate Most y Conor Sullivan.

² El texto final de la Enmienda 64 puede consultarse en: <http://www.leg.state.co.us/LCS/Initiative%20Referendum/1112initrefr.nsf/c63bddd6b9678de787257799006bd391/cfa3bae60c8b4949872579c7006fa7ee/>

³ Por fines de claridad, “cannabis al menudeo” es la versión corta (en términos regulatorios y durante el resto de este documento) para referirse al cannabis regulado, comercial y para uso recreacional.

que el estado ha hecho bien, y lo que no ha hecho bien. Profundiza en el por qué y el cómo se hicieron los cambios regulatorios y administrativos. Finalmente, ofrece una evaluación sobre cuán eficaz ha sido la implementación. Sus hallazgos clave incluyen lo siguiente:

- Es demasiado pronto para juzgar el éxito de las políticas en Colorado, pero no lo es para decir que el despliegue —la implementación inicial— de la venta de cannabis al menudeo ha sido mayormente exitoso.
- El estado ha cumplido con difíciles plazos límite normativos y constitucionales para desarrollar y lanzar un aparato legal, regulatorio y tributario para sus nuevas políticas. Al hacerlo, ha tomado decisiones inteligentes sobre necesidades regulatorias, estructura de distribución, prevención de la desviación ilegal y otros aspectos vitales de su nuevo mercado. Ha tomado estas decisiones de manera concertada con una amplia variedad de actores involucrados dentro el estado.
- La sólida implementación del sistema en Colorado es atribuible a una serie de elementos. Éstos incluyen: liderazgo por parte de los funcionarios del estado; un enfoque de cooperación e inclusión centrado en comisiones y grupos de trabajo; esfuerzos sustanciales para mejorar la comunicación administrativa; regulación adaptativa que acoge la retrospección regulatoria y el aprendizaje orientado a procesos; reorganizar, reconstruir y rearmar personal para instituciones regulatorias estatales críticas; y cambios en la cultura del gobierno estatal y local, en grupos de interés y en el público.
- Las regulaciones abordan inquietudes clave como la desviación, evasión, quiebres en la comunicación, actividades ilegales, y los retos financieros que enfrenta la industria del cannabis. Sin embargo, algunas regulaciones también se proponían ayudar a los reguladores, en tanto éstos soportaban un rápido entrenamiento práctico para lidiar con el cannabis legal.
- Pese a los éxitos concretos, permanecen retos que involucran los productos comestibles, cultivo doméstico de cannabis (autocultivo, o *homegrow*), incentivos tributarios y el turismo relacionado al cannabis, y el estado debe abordarlos de una manera más efectiva.

Fracasos recientes a nivel federal muestran a los estadounidenses qué es lo que ocurre cuando un gobierno rehúsa gobernar, y no está dispuesto o es incapaz de realizar cambios ante las realidades de las políticas. Colorado ha hecho un esfuerzo consciente para preservar suficiente flexibilidad para sus políticas de modo que sigan siendo eficaces en el transcurso del tiempo. Una implementación sólida es importante, pero tan importante como ello es lo que ocurre a continuación. Con un énfasis en la flexibilidad, Colorado está tomando un seguro contra consecuencias imprevistas.

POR QUÉ IMPORTA LA IMPLEMENTACIÓN

En cualquier área de políticas, la implementación de leyes y regulaciones resulta esencial para la administración y la gobernanza eficaz. La legalización del cannabis en Colorado no es diferente. De hecho, esta área específica de políticas es singular de muchas maneras que hacen de la atención a la implementación una tarea aún más importante.

DEMANDAS DE IMPLEMENTACIÓN GENERAL

La implementación de un sistema de cannabis legalizado es crítica. Los fracasos gubernamentales resultan caros, crean incertidumbre del mercado, afectan la moral del personal, crean problemas de gestión entre las agencias y al interior de ellas, y causan costosas vergüenzas públicas y políticas. Fracasos de implementación de alto perfil, como el del sitio web del seguro de salud federal correspondiente a la Ley de Atención de Salud Asequible (*Affordable Care Act*, mejor conocido como *Obamacare*), la respuesta al Huracán Katrina de la Agencia Federal para Manejo de Emergencias (*Federal Emergency Management Agency*, FEMA), o la dirección de la Guerra de Vietnam, están entretejidos en la mente de muchos estadounidenses. En cada uno de esos casos, las autoridades públicas enfrentaron considerables reacciones negativas.

Sin embargo, la implementación importa más allá de los titulares y los costos políticos. El lanzamiento de cualquier nuevo programa constituye sin duda su período más riesgoso. Los índices de fracaso pueden ser altos; la paciencia de los políticos puede ser limitada; el escepticismo del público es a menudo sustancial. Las narrativas sobre éxito o fracaso —sin importar las realidades de la administración— pueden arraigarse y tener dramáticos efectos en el público y el apoyo político. Este período de incubación para las políticas públicas puede llevar a una rápida contracorriente, tal como ocurrió en la década de 1980 luego que el Congreso aprobase la Ley de Cobertura de Catástrofes por parte de Medicare de 1988 (*Medicare Catastrophic Coverage Act*)⁴.

Más aún, las decisiones iniciales de la implementación son a menudo las más importantes. La manera en que un programa es inicialmente diseñado y ejecutado dará forma a su desarrollo posterior. Debido a la inercia burocrática y consolidación política una vez que se ha trazado el curso, a menudo es difícil enderezar el barco.

Para el cannabis legalizado, la implementación es importante por otras razones singulares. En primer lugar, el experimento en Colorado plantea temas inusuales de federalismo. Aunque en Colorado el cultivo, distribución, posesión y consumo son legales, todas estas actividades siguen violando numerosas leyes y regulaciones federales. En respuesta, el Departamento de Justicia emitió en agosto de 2013 un memorándum (llamado el “Memorándum Cole”) que clarificaba las prioridades del gobierno federal en esta área⁵. El memorándum declara que el gobierno federal espera que los estados que “pretenden autorizar la producción, distribución y posesión de cannabis”, han de “implementar sólidos y efectivos sistemas regulatorios y de aplicación de la ley que abordarán la amenaza que las leyes de estos estados podrían suponer para la seguridad pública, la salud pública y otros intereses de aplicación de la ley”⁶.

El gobierno federal, en el contexto de la aplicación de normas del Departamento de Justicia, seguirá una estrategia permisiva respecto al cumplimiento de la Ley sobre Sustancias Controladas (*Controlled Substances Act*, CSA), siempre y cuando los estados implementen de manera eficaz e integral las regulaciones respectivas. Una implementación chapucera implica el riesgo de que el gobierno federal pueda intervenir en una variedad de maneras y cancelar al sistema de cannabis legalizado en el estado.

⁴ Para consultar una breve discusión de la Ley, consultar: <http://www.medicarenewsgroup.com/news/medicare-faqs/individual-faq?faqId=9afa2890-81dd-4620-b7ed-329162f5d88b>

⁵ El Memorándum Cole puede ser consultado en: <http://www.justice.gov/opa/pr/2013/August/13-opa-974.html>

⁶ *Ibid.*, p. 5.

Más allá de la cuestión federal, las acciones de implementación en Colorado tienen consecuencias para otros estados. Con el cambio en la opinión pública⁷, las políticas se están desplazando hacia la legalización, pero muchos estados están esperando a ver qué ocurrirá con la experiencia en Colorado⁸. Si el modelo resulta exitoso, otros estados que consideran medidas para legalizar la venta al menudeo de cannabis bien pueden modelar sus propios sistemas legales y regulatorios siguiendo el de Colorado. Un fracaso en Colorado disuadirá a los estados de seguir el camino de la legalización, o los forzará a trazar un derrotero muy diferente para manejar sus políticas de legalización.

En pocas palabras, las decisiones iniciales de implementación en Colorado serán consideradas como el Modelo de Colorado; dicho modelo informará e influenciará potencialmente las políticas sobre cannabis para los años venideros.

¿EN QUÉ CONSISTE UNA IMPLEMENTACIÓN “EXITOSA”?

En el contexto de las políticas sobre cannabis, la implementación involucra el diseño, construcción y ejecución de instituciones, normas y procesos relacionados a un sistema de cannabis legalizado. El éxito ocurre cuando esas instituciones, normas y procesos producen un sistema consistente con las metas de las políticas. Algunos elementos del sistema consisten en acciones formales legales y regulatorias; otros pueden ser esfuerzos informales, como actividades de extensión y esfuerzos de coordinación. En el caso del cannabis, la Enmienda 64 establece los parámetros de las políticas: un sistema legalizado y regulado para el cultivo y la adquisición de productos de cannabis, en cantidades controladas, para personas mayores de 21 años de edad. También brinda lineamientos sobre tributación, asignación de ingresos y control local. Por ende, la implementación puede ser considerada exitosa si el estado puede construir un sistema que efectivamente cumpla con los requerimientos de la ley.

Es importante advertir que la implementación se basa en la acción y conducta del gobierno, y que el éxito de la implementación y el éxito de las políticas pueden ser dos conceptos muy diferentes que no deben fusionarse. Por analogía, imagínese que el Congreso promulga una ley que libera a todos los prisioneros federales en los EE.UU. A continuación, el Departamento de Prisiones traza planes para programar y procesar la liberación de los prisioneros, devolverles sus efectos personales, transportarles hacia terminales en pueblos y ciudades cercanas a los establecimientos federales de detención, y arreglos similares. La agencia podría vaciar por completo las cárceles federales del país, sin retrasos burocráticos ni confusiones. En consecuencia, la implementación de la medida sería un impactante éxito. La política, no obstante, sería un rotundo fracaso, al poner en las calles a miles de criminales peligrosos.

Ello no quiere decir que la legalización del cannabis equivale a una ley de amnistía para prisioneros a nivel nacional. El ejemplo sirve, más bien, para enfatizar que las críticas a las políticas sobre cannabis en Colorado pueden estar en lo cierto, incluso si se lleva a cabo una implementación sumamente eficaz. Lo opuesto también puede ser cierto. Los partidarios de la Ley de Atención de Salud Asequible (*Obamacare*) creen firmemente que sus políticas son acertadas y serán exitosas, aunque el lanzamiento en octubre

⁷ En mayo de 2013, Dionne, E.J. Jr. y William Galston escribieron un trabajo sobre la cambiante opinión pública en esta área: *The New Politics of Marijuana Legalization: Why Opinion is Changing* [Las Nuevas Dinámicas Políticas de la Legalización del Cannabis: Por Qué Está Cambiando la Opinión] (Brookings). Disponible en: <http://www.brookings.edu/research/papers/2013/05/29-politics-marijuana-legalization-galston-dionne>

⁸ <http://www.cnn.com/2013/12/30/opinion/hudak-marijuana-2014/?c=&page=1>

de 2013 del sitio web del seguro médico asociado al sistema constituyó un rotundo fracaso en cuanto a implementación.

ELEMENTOS CLAVE DEL MODELO DE COLORADO

A. RESPUESTA RÁPIDA: EL COMITÉ DE IMPLEMENTACIÓN

Gestores de políticas, políticos, reguladores y burócratas son famosos por retrasar intencionalmente los procesos. Cuando se implementan políticas, los retrasos son comunes y se espera que las fechas límite no sean respetadas. A los arquitectos de la Enmienda 64 les preocupaba que esta lentitud se impusiera y terminase socavando los esfuerzos de legalización después de la promulgación de la medida —inquietud que no parecía estar totalmente infundada. En una declaración emitida en setiembre de 2012, el Gobernador de Colorado, John Hickenlooper, se opuso formalmente a la enmienda, diciendo: “Colorado es conocida por muchas cosas maravillosas —el cannabis no debe ser una de ellas”⁹.

Como resultado, los partidarios de la legalización establecieron dentro de la enmienda fechas límite muy estrictas para imponerse a la voluntad del gobierno estatal. Por ejemplo, la enmienda —promulgada el 6 de noviembre de 2012— requería que el Departamento de Hacienda de Colorado “adopte regulaciones necesarias para la implementación” antes del 1 de julio de 2013. Los procedimientos estatales y locales para otorgamiento de licencias debían establecerse antes del 1 de octubre de 2013. Esencialmente, la enmienda requería dramáticos cambios a los procedimientos administrativos estatales y locales en menos de un año —una considerable tarea para cualquier organización, pública o privada.

En lo que fue considerado como un alivio para los partidarios de la Enmienda 64, tras la aprobación de la medida Hickenlooper anunció que su oposición personal no afectaría la implementación del mandato popular. En una declaración emitida en noviembre de 2012, Hickenlooper señaló: “Los votantes han hablado, y debemos respetar su voluntad. Esta voluntad implicará un proceso complicado, pero nos proponemos seguir hasta el final”¹⁰. Un mes después, Hickenlooper emitió el Decreto Ejecutivo B 2012-004, que establecía el Comité para la Implementación de la Enmienda 64 (*Task Force for the Implementation of Amendment 64*).

La creación del Comité se convirtió en una de las acciones administrativas más importantes de la implementación del cannabis legalizado en Colorado. También resultó ser una de las más exitosas. El Comité se componía de 34 miembros permanentes y docenas de miembros adicionales asignados a comisiones que involucraban temas específicos y relevantes¹¹. Fue presidido por el asesor legal principal de Hickenlooper, Jack Finlaw, y la directora ejecutiva del Departamento de Hacienda, Barbara Brohl, cuya agencia sería responsable en términos generales por la implementación, regulación y aplicación de la ley.

⁹ <http://www.colorado.gov/cs/Satellite/GovHickenlooper/CBON/1251630730489>

¹⁰ <http://www.colorado.gov/cs/Satellite?c=Page&childpagename=GovHickenlooper%2FCBONLayout&cid=1251633686228&pagename=CBONWrapper>

¹¹ Hay cinco grupos de trabajo operando bajo el comité. Éstos eran el Grupo de Trabajo del Marco Regulatorio; el Grupo de Trabajo de Autoridad y Control Local; el Grupo de Trabajo sobre Impuestos, Financiamiento y Legislación Civil; el Grupo de Trabajo de Seguridad del Consumidor y Temas Sociales; y el Grupo de Trabajo sobre Legislación Penal.

En una declaración emitida en setiembre de 2012, el Gobernador de Colorado, John Hickenlooper, se opuso formalmente a la enmienda, diciendo: “Colorado es conocida por muchas cosas maravillosas —el cannabis no debe ser una de ellas”.

La membresía del Comité para la Implementación de la Enmienda 64 era diversa y de amplia base. Incluía a algunos apasionados partidarios de la legalización, incluyendo a los que activaron la campaña de la Enmienda 64, así como a férreos opositores de la medida, provenientes de los campos de la medicina y las fuerzas del orden, así como de grupos ciudadanos. Los actores interesados del gobierno, empresas, servicios de salud, fuerzas del orden, Departamento de Trabajo y otras áreas idearon una serie de recomendaciones para someterlas a consideración del poder legislativo del estado y del Departamento de Hacienda.

En una declaración emitida en setiembre de 2012, el Gobernador de Colorado, John Hickenlooper, se opuso formalmente a la enmienda, diciendo: “Colorado es conocida por muchas cosas maravillosas —el cannabis no debe ser una de ellas”.

Aunque los comités suelen ser propensos a retrasos, éste parecía motivado por la importancia y el ámbito de su misión, así como por su ambicioso plazo límite: el gobernador le dio menos de tres meses para completar su trabajo, y la Enmienda 64 estipulaba un estricto cronograma constitucional.

En marzo de 2013, el comité completó su trabajo y emitió un informe de casi 200 páginas sobre cómo el estado de Colorado debía implementar la Enmienda 64. Muchas de las recomendaciones fueron aprobadas por

la legislatura del estado y por el gobernador esta primavera boreal. Por consiguiente, la implementación empezó en seguida y pronto se tuvo lugar una serie de drásticos cambios.

B. SEÑALES DESDE ARRIBA: LIDERAZGO DEL GOBIERNO

Los drásticos cambios administrativos no pueden ser exitosos sin un liderazgo comprometido a ponerlos en marcha. En Colorado, resultaba absolutamente crítico contar con liderazgo al más alto nivel. Hickenlooper estableció el tono del cual se guiaron muchos funcionarios del estado. En buena cuenta, el gobernador dijo a los empleados, funcionarios elegidos y personal del estado: Sin importar cualesquiera sean sus opiniones personales, tenemos una misión por cumplir¹². El visible compromiso del gobernador aseguraba que el Departamento de Hacienda y otras agencias del estado contaban con respaldo del más alto nivel para llevar a cabo la misión que encomendada por la constitución.

En entrevistas concedidas por funcionarios del estado, incluyendo a Brohl, directora ejecutiva del Departamento de Hacienda, estos señalaron que el tono, enfoque y apoyo del gobernador tuvo un impacto sobre la acción del gobierno. Personas desde dentro y fuera del gobierno alabaron su disposición a aceptar la voluntad del público, defender la constitución, y mostrar apoyo al proceso. Christian Sederberg, un abogado de Denver que había ayudado a liderar el esfuerzo en favor de la Enmienda 64 (y quien después

¹² Señales similares provinieron asimismo de otras altas autoridades del estado como el Fiscal General John Suthers.

se desempeñó en el Comité para la Implementación de la Enmienda), señaló explícitamente el “enfoque de buen gobierno” de Hickenlooper.

El liderazgo es contagioso al interior del gobierno. Un liderazgo débil, que escatima costos y que genera resistencia burocrática y pugnas organizacionales, puede complicar los efectos nocivos de ambos bandos. Alternativamente, un buen liderazgo puede dar lugar a una saludable toma de decisiones y gobernanza efectiva. El estilo de Hickenlooper no es un elixir mágico que garantice el éxito. Sin embargo, si el gobernador hubiera tomado un enfoque más polarizador o uno que reflejase su opinión personal, los resultados hubieran sido bastante diferentes.

C. PREVINIENDO MALENTENDIDOS: COORDINACIÓN INTERNA

El liderazgo de Hickenlooper fue más allá de establecer un tono constructivo y organizar un comité. Al interior de su propia oficina, vio la necesidad de contar una mejor coordinación y liderazgo respecto al tema del cannabis. En respuesta a ello, en febrero de 2014, contrató a Andrew Freedman como el primer Director de Coordinación sobre Cannabis (*Director of Marijuana Coordination*) del estado. Freedman trabaja muy de cerca con actores involucrados del gobierno estatal y del sector privado, organizando reuniones bimensuales sobre políticas con el equipo del gobernador para ayudar a coordinar políticas, identificar problemas existentes o contingentes, y mejorar la comunicación entre personal involucrado en políticas¹³. Hickenlooper también organizó reuniones mensuales de gabinete que fueron descritas como “de colaboración”.

Aunque rutinarias en el sector privado (del cual proviene el gobernador), en el gobierno estatal este tipo de medidas para promover la coordinación interna no son necesariamente comunes. Sin embargo, deberían serlo en la medida en que ofrecen importantes ventajas. La coordinación periódica cara a cara estimula a los actores involucrados que tienen puntos de vista e intereses diversos a comunicarse y colaborar entre sí. La directora Brohl señaló: “El modelo de comité ha sido empleado a lo largo del proceso... y mantiene a todos los actores involucrados en el diálogo”. Las reuniones periódicas también pueden incrementar la moral, la fiscalización y las relaciones interpersonales.

En Colorado, el énfasis colocado en la coordinación refleja una realidad: la legalización del cannabis tiene efectos más allá del Departamento de Hacienda (la agencia encargada de regular el cannabis). La reforma afecta los sectores de agricultura, transporte, salud pública, aplicación de la ley y otros. Reunir periódicamente a quienes dirigen estos sectores puede ayudar a reducir las probabilidades de que ocurran crisis de comunicaciones y respecto a las políticas.

D. REINICIO ADMINISTRATIVO: REORGANIZACIÓN Y DOTACIÓN DE PERSONAL PARA LA AGENCIA

Ocurrieron cambios al interior del gobierno más allá de la oficina del gobernador. Inicialmente, la implementación del sistema de cannabis legalizado para uso médico recayó en la jurisdicción de la División

¹³ Este tipo de coordinación interna resulta esencial para la buena administración, pero a menudo resulta sub-utilizada en el gobierno. Algunos de los más notables escándalos gubernamentales recientes a nivel federal y estatal involucran fallas en la comunicación y coordinación dentro del gobierno.

para la Implementación del Cannabis de Uso Médico (*Medical Marijuana Enforcement Division*, MMED) del Departamento de Hacienda¹⁴. La MMED fue establecida en julio de 2010 para imponer un orden regulatorio a lo que era considerado por muchos como un sistema caótico y descontrolado de cannabis para uso médico. La división estaba cargada de problemas, que iban desde el liderazgo, ineficiencia administrativa y financiamiento, y una auditoría realizada en 2013 dio a conocer de manera muy pública los problemas existentes en la MMED.

En respuesta a la auditoría y a la aprobación de la Enmienda 64, el Comité de Implementación recomendó que el Departamento de Hacienda haga un drástico rediseño de la división de implementación, tanto para resolver los problemas existentes en la MMED como para prepararse para la venta de cannabis al menudeo. En última instancia, en mayo de 2013, la legislatura aprobó y el gobernador suscribió el mecanismo HB13-1317, el cual implementaba muchas de las recomendaciones del comité; creó la nueva División para la Aplicación del Régimen sobre Cannabis (*Marijuana Enforcement Division*, MED), la cual supervisaba la implementación y regulación de ambos tipos de cannabis legalizado en el estado¹⁵; y, en combinación con la norma HB13-1318, cambió la manera en la cual se financiaba la entidad regulatoria (más detalles a continuación).

Las reformas en la MED y el Departamento de Hacienda se produjeron junto con algunos cambios dramáticos en el personal. Dos personas fueron promovidas desde dentro de las agencias para infundir nuevo liderazgo. Ron Kammerzell fue nombrado Director Principal de Aplicación del Régimen sobre Cannabis en el Departamento de Hacienda, y Lewis Koski fue nombrado Director de Aplicación del Régimen sobre Cannabis. La división también viene dotando de personal a los niveles inferiores, en un intento por realzar la capacidad de desempeño de la agencia.

Kammerzell y Koski han internalizado el espíritu del grupo de trabajo y del comité, preocupándose por incluir un conjunto diverso de opositores y partidarios de la Enmienda. Este enfoque es empleado para promulgar normas, involucrarse en la retrospcción regulatoria y mejorar las políticas sobre cannabis hacia el futuro. En un sentido muy real, han tratado de transformar la manera en que el Departamento de Hacienda opera con el público y le presta servicios. Se apoyan en lo que llaman “un enfoque contemporáneo a la regulación”, y ambos insistieron en que a pesar de que tomaba más tiempo depender de grupos de trabajo, ello producía mejores resultados.

Kammerzell explicó que “una nueva área [de regulación] sin mucha información se presta a la diversidad”. Koski señaló que la diversidad permite a las personas “sentir que han sido escuchadas” y “llegar a entender a la oposición”. La inclusión resulta especialmente importante en cuanto a políticas sobre cannabis, donde la asimetría en la información constituye una inquietud apremiante: el gobierno debe apoyarse en grupos de actores involucrados del sector no gubernamental respecto a gran cantidad de información sobre un producto que, hasta hace poco, había sido ilegal en Colorado durante casi un siglo.

El enfoque inclusivo y consultivo parece estar dando resultados. Durante mis entrevistas, personas ubicadas en ambos lados del debate ofrecieron muy pocas reseñas positivas sobre la división precedente —la

¹⁴ El sistema de cannabis para uso médico fue aprobado por los votantes mediante la Enmienda 20 en 2000.

¹⁵ Parte de las facultades administrativas respecto al programa médico recae en el Departamento de Salud Pública y Medio Ambiente.

MMED. En contraposición a ello, la nueva división —la MED— fue alabada por todos. Marco Vásquez de la Asociación de Jefes de Policía de Colorado señaló que la “MED se encuentra a años luz de ventaja” en comparación a la división anterior. Meg Collins, directora ejecutiva de Alianza de Negocios de Cannabis (*Cannabis Business Alliance*), afirmó que la “MED ha facilitado una verdadera alianza con la industria, la cual es necesaria debido a que sus éxitos están entrelazados”.

“MED ha facilitado una verdadera alianza con la industria, la cual es necesaria debido a que sus éxitos están entrelazados”.

En buena cuenta, lo que ocurrió en el Departamento de Hacienda y la nueva División de Aplicación del Régimen de Cannabis fue una reorganización administrativa total —la cual nunca es una tarea sencilla, especialmente en un entorno político. El diseño de nuevas instituciones administrativas y la revisión de las existentes (las cuales ocurrieron como parte de la implementación de la Enmienda 64) son a menudo impulsados por un compromiso político, no por eficiencia burocrática. Afortunadamente, en Colorado tanto el Departamento de Hacienda como la MED tenían un mandato constitucional, respaldo público y legislativo, contaban con respaldo del sector, y tenían el espacio político para reformar una institución en problemas de maneras que mejoraban la gobernanza, y no sólo para complacer intereses políticos.

“MED ha facilitado una verdadera alianza con la industria, la cual es necesaria debido a que sus éxitos están entrelazados”.

E. ELEMENTOS BÁSICOS DE LOS CAMBIOS EN POLÍTICAS: EL SISTEMA REGULATORIO

Podría escribirse un largo tratado detallando todos los cambios regulatorios que han entrado en efecto en todo el estado en respuesta a la Enmienda 64 y acciones legislativas asociadas a la medida. A continuación resaltaré seis acciones regulatorias¹⁶ que son particularmente significativas. En el Apéndice se incluye una discusión más detallada de cada una de ellas.

1. Sistema de Rastreo Desde la Semilla hasta la Venta

En un intento por rastrear y monitorear la oferta y prevenir la desviación, el estado requiere una Solución para el Rastreo del Inventario de Cannabis (*Marijuana Inventory Tracking Solution*, MITS). El sistema rastrea cada planta en cada establecimiento de cultivo con un sistema de etiquetado computarizado con códigos de barras y accesible a los reguladores de la MED. Los códigos de barras pueden mantenerse aparte o agruparse según se combine el producto de las plantas, de manera que éste pueda ser rastreado desde que se planta la semilla hasta su adquisición (de la semilla hasta la venta). El sistema de rastreo es tecnológicamente avanzado, integral y opera como la columna vertebral para las actividades de aplicación de la ley del régimen regulatorio.

¹⁶ Adviértase que las “acciones regulatorias” buscan incluir acciones del gobierno integradas al aparato regulatorio. Ello supone más que simplemente la capacidad de una agencia para crear normas.

2. Integración Vertical

El Comité de Implementación recomendó, y la legislatura aprobó, una estructura verticalmente integrada para el mercado de cannabis (al menos en su lanzamiento inicial). Con la integración vertical, “el cultivo, procesamiento y manufactura, así como las ventas al menudeo, deben constituir una empresa común”¹⁷. Este sistema inicialmente limita la complejidad del mercado —en tamaño, ámbito y actividades de los participantes— en maneras que reducen los retos regulatorios iniciales para la MED. La integración vertical y el rastreo del inventario funcionan concertadamente para limitar la desviación e incrementar la capacidad de los reguladores para la aplicación de la ley durante el período crítico de incubación de la implementación.

3. Barreras Temporales a Nuevos Ingresantes y Preferencias para los Productores Existentes

Colorado redujo adicionalmente la complejidad del mercado al construir barreras iniciales al ingreso de nuevas compañías en el sector del cannabis. La legislatura requería que, durante un determinado tiempo, todas las empresas que comerciaban con cannabis al menudeo debían provenir o ser parte de empresas existentes en el sector del cannabis para uso médico. Tal decisión incrementaba la capacidad para la aplicación de la ley, garantizaba niveles más altos de experiencia empresarial desde el inicio, y limitaba el tamaño de la industria. También aseguraba que en la medida en que empezaba la implementación, los reguladores estatales sólo lidiarían con empresas y propietarios con quienes ya estaban familiarizados, creando una ventaja clave para los reguladores que se estaban adaptando a un nuevo entorno de políticas y aprendiendo en el terreno.

4. Límites sobre las Cantidades Adquiridas

La Enmienda 64 y la regulaciones estatales subsiguientes imponen límites a la cantidad de cannabis que puede vender a las personas: una onza (aproximadamente 28 gramos) del producto en floración para los residentes de Colorado y un cuarto de onza (7 gramos) para los visitantes. La meta consistía en limitar la desviación del producto después de la compra. Aunque otras regulaciones como la integración vertical y el rastreo del inventario se proponen lidiar con los riesgos de desviación durante la etapa de producción, los límites sobre la cantidad son un mecanismo para prevenir la diversión, centrado en el consumidor antes que en el productor. Los límites a la cantidad que puede adquirirse hacen que el acaparamiento sea más difícil y requiera una inversión mayor de tiempo. Estas medidas se complementan con límites a la posesión para desanimar la reventa de cannabis en el mercado negro de Colorado, o su transferencia a otros estados.

5. Requerimientos de Vigilancia por Vídeo

Los reguladores de la MED requerían que los espacios donde se cultiva, procesa y vende el cannabis sean exhaustivamente monitoreados mediante vigilancia por cámaras de vídeo. Los beneficios de esta regulación son dobles. En primer lugar, la vigilancia por cámaras de vídeo se propone prevenir la desviación del producto y, en caso de robo, ayuda a la investigación policial. En segundo lugar, los reguladores de la MED anticipan que durante algún tiempo el sistema operará en un régimen de transacciones únicamente en efectivo, y la vigilancia puede reducir los riesgos que enfrentan las empresas que dependen de operaciones en efectivo. Los requerimientos de vigilancia no detendrán todos los delitos ni limitarán todos los riesgos pero reducirán los incentivos para actividades ilegales al incrementar las oportunidades de detección.

¹⁷ Consultar el Informe del Comité de Implementación (p.16), disponible en: <http://www.colorado.gov/cs/Satellite/Revenue-Main/XRM/1251633708470>

6. Ingresos Provenientes del Cannabis y Distribución de Financiamiento

El estado promulgó dramáticos cambios al sistema de ingresos por impuestos relacionados al cannabis. Bajo el viejo sistema, la ex División de Aplicación del Régimen de Cannabis para Uso Médico (MMED) soportaba casi constantes déficits y retos de gestión. El nuevo sistema proporciona ingresos por impuestos sobre el cannabis para financiar la MED, así como financiamiento a áreas de políticas relacionadas como educación, prevención y seguridad pública. Igualmente, también entrega una porción de sus fondos a áreas de políticas no relacionadas como la construcción de escuelas.

El nuevo sistema permite una mayor estabilidad regulatoria, creando una agencia que se autofinancia, al mismo tiempo que emplea el excedente para asegurar que otros grupos de políticas tengan participación en el éxito de la nueva industria del cannabis. Esta última decisión constituye un mecanismo eficaz para construir y mantener apoyo público para las nuevas políticas.

Éstas y otras reglas formales promulgadas por la MED han surgido de un proceso cooperativo que ha involucrado al gobierno, al sector comercial y a otros grupos de actores interesados —incluyendo a los proponentes de la enmienda, los opositores a ésta y quienes no ostentan posición al respecto.

Aquí, una vez más, la inclusión es una característica distintiva e importante del enfoque empleado en Colorado. La industria, por ejemplo, juega un papel central en el proceso regulatorio, debido a la rica información específica que ostenta sobre políticas. Tal como lo señaló Todd Mitchem, funcionario principal de ingresos en la compañía *O.penVAPE*, que produce una pipa vaporizador de cannabis: “El estado necesita apoyo de la industria”. La experiencia del estado con la venta legal de cannabis —vía el mercado del cannabis médico— era limitada; la industria privada es capaz de llenar las brechas en cuanto a información. Christian Sederberg, partidario de la Enmienda 64, hace eco de estas opiniones al explicar lo que se requiere para el éxito a nivel regulatorio: “Especialmente en un área donde [las políticas] son todas nuevas, se requiere un vínculo entre regulador y regulado”.

Aunque las relaciones entre los reguladores y la industria pueden llevar a acusaciones de intimidad o copiamiento, la diversidad de partidarios, opositores y otros expertos del cannabis consultados por los reguladores parecen favorecer una oportunidad para que opiniones de todos los sectores se vean reflejadas en el debate. Diversos actores involucrados inicialmente opuestos a las políticas, incluyendo las fuerzas del orden, me dijeron que mantienen una buena relación de trabajo con la oficina del gobernador y la MED.

F. CAMBIOS EN LA CULTURA Y PUNTOS DE VISTA EN COLORADO

Los cambios en Colorado han ido más allá de la reorganización administrativa, la creación de nuevas regulaciones, y un nuevo tono por parte de los altos funcionarios del estado. De muchas maneras, la legalización en Colorado ha llevado a dramáticos cambios culturales entre grupos clave en el estado.

En general, las perspectivas relacionadas a la legalización han seguido siendo bastante estables entre los residentes de Colorado. La Enmienda 64 fue aprobada en 2012 por cerca del 55 por ciento de los votantes del estado, y una encuesta de opinión pública realizada en 2014 sugiere que el 57 por ciento de los residentes del estado sigue apoyando la medida; los resultados de la encuesta muestran también

que el 61 por ciento de los votantes cree que la legalización ha contribuido a mejoras en el estado o que no ha tenido un gran impacto¹⁸.

Sin embargo, otros grupos en el estado están atravesando por significativos cambios culturales y de actitudes. Particularmente la comunidad de fuerzas del orden —un grupo que estaba mayormente opuesto a la Enmienda 64— se está adaptando a la nueva ley. Siguiendo el ejemplo de Hickenlooper, muchos funcionarios de las fuerzas del orden están buscando maneras de aculturar a los oficiales al cannabis legal al mismo tiempo que garantizan que otras leyes relacionadas sean aplicadas eficazmente.

La capacitación juega un papel principal como componente de esta tarea. Glenn Davis, gerente de seguridad en carreteras del Departamento de Transporte de Colorado e integrante del Comité Inter-Agencias sobre Conductores Intoxicados (*Interagency Task Force on Drunk Driving*), explicó que un mejor entrenamiento entre la policía es importante no sólo para los oficiales sino también para el público con el cual éstos interactúan. Davis señaló que manejar en estado de ebriedad siempre ha sido una infracción, pero la tarea de detectar de manera confiable la intoxicación puede ser un reto mayor si el acceso más fácil a cannabis incrementa la incidencia de conductores intoxicados al volante. Davis afirmaba: “La mejor defensa consiste en tener a oficiales bien capacitados”.

Los cambios en la aplicación de la ley, sostenía Davis, han sido coordinados a nivel estatal, y las autoridades del estado han trabajado con las fuerzas del orden locales para ayudarles a entender mejor lo que los cambios significan para las comunidades. El Jefe Marco Vásquez, de la Asociación de Jefes de Policía de Colorado (*Colorado Association of Chiefs of Police*), explicó que su grupo está tratando de “desarrollar

El tema de la seguridad alimentaria de los productos comestibles preparados con cannabis es complejo, y los gobiernos a nivel tanto estatal como local recién han empezado a abordarlo de manera integral.

un programa que identifique las prácticas óptimas para las fuerzas del orden” en relación a políticas sobre cannabis que podrían emplearse en Colorado y ser “transmitidas a otros estados cuando éstos legalicen [la sustancia]”. Así, los jefes de las fuerzas del orden consideran que el estatus vanguardista del estado constituye una oportunidad para acertar en las acciones de cumplimiento de la ley y ayudar a sus colegas de las fuerzas del orden en otros lugares a lidiar con los cambios en las políticas en el futuro.

El Jefe Vásquez citó un cambio cultural más amplio: la introducción de la venta al menudeo, dijo, “era al menos una conversación más honesta que el sistema de cannabis para uso médico”. Aunque el número de usuarios de cannabis médico se ha incrementado desde la legalización (más detalles al respecto en una sección posterior), la introducción de la venta legal al menudeo ha mejorado la óptica para quienes sentían que el sistema anterior era una farsa. Al reducir el recurso de evasión sobreentendida de reglas

¹⁸ *Public Policy Polling*. “Colorado Happy with Marijuana Legalization, Supports Gay Marriage” [Colorado Satisfecho con la Legalización del Cannabis, Apoya Matrimonio Gay], 19 de marzo de 2014. <http://www.publicpolicypolling.com/main/2014/03/colorado-happy-with-marijuana-legalization-supports-gay-marriage.html>. Información tomada el 12 de junio de 2014.

aplicables al cannabis para uso médico, tal “honestidad en políticas” puede atemperar el resentimiento, mejorar la legitimidad percibida de las nuevas políticas, y estimular su cumplimiento.

Finalmente, los cambios han llegado hasta las comunidades de incidencia y la propia industria. Diversas personas entrevistadas señalaron que la industria quiere una regulación y aplicación de la ley efectivas. Integrantes de la industria advierten que si una regulación inadecuada lleva a graves problemas de las políticas públicas, el apoyo del público puede desmoronarse. Más aún, la amenaza de la intervención federal —como quiera que se le defina— se cierne sobre todo el mercado del cannabis legal en Colorado, y esa amenaza induce a los actores de la industria a impulsar y cumplir con las regulaciones. “La industria tiene incentivos para acatar las reglas”, explica Michael Elliott del Grupo de la Industria del Cannabis.

Una observación común durante mis entrevistas era que la amenaza federal mejoraba el cumplimiento del sistema, alineaba a la industria en el diálogo, motivaba a las compañías a cumplir las reglas, inducía a la industria a apreciar la necesidad de contar con una regulación, y facilitaba la comunicación entre la industria y los reguladores. El lanzamiento fluido y cooperativo de la legalización en el estado ha recibido apoyo de quien menos lo esperaba: la guerra del gobierno federal contra las drogas.

El tema de la seguridad alimentaria de los productos comestibles preparados con cannabis es complejo, y los gobiernos a nivel tanto estatal como local recién han empezado a abordarlo de manera integral.

LOS RETOS DE LA IMPLEMENTACIÓN: PRESENTE Y FUTURO

Aunque muchas cosas han ido bien en Colorado, la implementación no ha ocurrido sin dificultades. Los retos que enfrenta Colorado son diversos, pero unos pocos sobresalen. En esta sección los abordaremos.

Un tópico que este informe no aborda es el sistema bancario. Las empresas en la industria del cannabis carecen de acceso a servicios financieros —un grave problema tanto para el negocio del cannabis como para las fuerzas del orden. Aunque Colorado ha buscado soluciones a nivel del estado¹⁹, el problema no corresponde a la implementación a nivel estatal. El ámbito de la solución es federal²⁰, y escapa al campo cubierto por este informe.

Antes de saltar al análisis de otros retos, planteo una salvedad. Los problemas de implementación no necesariamente equivalen al fracaso. Por supuesto, tales problemas pueden llevar al fracaso del sistema. Pero en la misma medida que estas problemas no condenan al fracaso las políticas de legalización en Colorado, una sólida implementación no asegura una política exitosa.

¹⁹ Por ejemplo, el estado aprobó la norma HB 14-1398, la cual buscaba establecer cooperativas financieras de cannabis. Sin embargo, la mayoría de las personas se muestran escépticas de que la Reserva Federal apruebe a estas entidades, tal como lo requiere la propia legislación.

²⁰ Propuestas como ésta existen. Por ejemplo, Ed Perlmutter de Colorado, un miembro del Congreso federal, introdujo el proyecto de ley H.R. 2652, “*Marijuana Businesses Access to Banking Act of 2013*” [Ley de Acceso a la Banca para Empresas de Cannabis de 2013]. La propuesta contaba con el respaldo de 31 legisladores y ha sido efectivamente liquidada en el comité legislativo respectivo.

A. PRODUCTOS COMESTIBLES Y EL SENDERO DEL EXCESO

En entrevistas realizadas para elaborar este informe, los observadores plantearon varias veces el problema de los productos comestibles. Este tema preocupa por igual a partidarios y opositores de la legalización.

¿Por qué constituyen los productos comestibles un grave problema? Las razones son múltiples. El título del nuevo Grupo de Trabajo sobre Potencia y Tamaño de la Ración del Producto (*Product Potency and Serving Size Working Group*) es indicativo de los significativos temas que enfrenta el estado. En muchos casos, el tamaño de las raciones puede llevar a un consumo excesivo de THC, porque los ingenuos consumidores no tienen un conocimiento cabal de la dosificación del producto y porque la auto-regulación en el consumo de alimentos estándar es considerablemente diferente a la requerida para los productos comestibles elaborados con cannabis. En algunos casos, el tamaño de las porciones da una indicación clara e intuitiva; en otros casos, no.

Durante mi visita a un dispensario al menudeo de cannabis, observé a una pareja interesada en adquirir un bizcocho de cannabis conocido como “brownie”. El “budtender” (vendedor de productos en las tiendas de cannabis comercial al menudeo), explicó en detalle al comprador que el *brownie* equivalía a seis porciones, y que la manera adecuada de consumirlo implicaba dividirlo o darle un pequeño mordisco. La información era correcta y clara pero, ¿quién come la sexta parte de una tajada de bizcocho o una cuarta parte de una barra de dulce? Más aún, las personas que fuman cannabis, o se untan pequeños toques o aspiran vapores de la sustancia, experimentan rápidamente los efectos. Sin embargo, en el consumo de productos comestibles pueden transcurrir 30 a 60 minutos antes que el consumidor sienta los efectos. De resultas de ello, una persona —particularmente alguien que no está familiarizado con los productos comestibles elaborados con cannabis— puede consumir la sustancia de manera excesiva, creyendo que el producto no está haciéndole efecto. El consumo excesivo puede tener consecuencias negativas²¹.

La inconsistencia en la potencia del producto constituye otro serio problema. Reportajes recientes del diario *The Denver Post* analizaban los niveles de THC en una serie de productos comestibles preparados con cannabis, probando muestras cuyas etiquetas indicaban un contenido de 100 mg por paquete del producto²². Los resultados eran alarmantes. En algunos casos, los paquetes de productos comestibles que indicaban 100 mg de THC contenían menos de la mitad de un miligramo de la sustancia. En otros casos, los paquetes marcados con un contenido de 100 mg tenían casi 1.5 veces la cantidad declarada de THC. Errores en la potencia dificultan incluso un consumo responsable. Cuando un producto comestible contiene sustancialmente más THC que lo indicado en la etiqueta, puede producirse un consumo excesivo incluso si el consumidor sigue las instrucciones cuidadosamente. Cuando el contenido de THC es menos al indicado en la etiqueta, el consumidor puede verse seducido a consumir excesivamente un producto comestible en el futuro. De cualquier manera, se trata de un cálculo erróneo que resulta peligroso.

Los productos comestibles vienen en distintas presentaciones —incluyendo dulces, chocolates, bizcochos, cereales, y otros por el estilo— que suponen serios riesgos de consumo accidental por parte de

²¹ El consumo excesivo está asociado con una considerable fatiga y malestar estomacal. También existe temor en la comunidad médica de que tal consumo pueda llevar a graves efectos psicoactivos. Desde luego, el reto reside en que la investigación sobre los efectos del consumo excesivo de THC es bastante limitada, a menudo obstaculizada por las prohibiciones federales que pesan sobre el cannabis.

²² El artículo de *The Denver Post*, con vínculos al informe completo, puede ser consultado en: <http://www.thecannabist.co/2014/03/09/tests-show-thc-content-marijuana-edibles-inconsistent/6421/>

niños y otras personas. La apariencia de algunos productos comestibles, que hace recordar los cigarrillos de dulce, también resulta atractiva para los niños. La diferencia, desde luego, es que los cigarrillos de dulce no contienen tabaco; los productos comestibles elaborados con cannabis contienen extractos de cannabis. El etiquetado y empaque, y los productos en sí representan graves problemas, que el estado no ha abordado de manera integral y efectiva hasta el momento.

Una inquietud final, a menudo no discutida suficientemente, sobre los productos comestibles elaborados con cannabis, surgió durante las discusiones que sostuve con el Dr. Larry Wolk, director ejecutivo del Departamento de Salud Pública y Medio Ambiente (*Department of Public Health and Environment*) de Colorado. Wolk señalaba que los productos comestibles plantean inquietudes referidas a seguridad alimentaria. En Colorado, el estado tiene facultades regulatorias sobre los productos comestibles; sin embargo, la seguridad alimentaria a menudo es regulada a nivel local. Por ende, resulta difícil tratar de sistematizar las reglas de seguridad alimentaria en esta área. Con limitados lineamientos federales²³, escasa investigación y pruebas, y un entorno regulatorio complicado por la jurisdicción dual estatal y local, el tema de la seguridad alimentaria de los productos comestibles preparados con cannabis es complejo, y los gobiernos a nivel tanto estatal como local recién han empezado a abordarlo de manera integral.

Los esfuerzos iniciales de implementación por parte del estado en el contexto de los productos comestibles han sido escasos. Continúan los problemas con el tamaño de las raciones, potencia y la naturaleza y apariencia de los productos. La MED ha ostentado facultades regulatorias para abordar tales problemas, pero las regulaciones de emergencia y otras posteriores han llevado al establecimiento de un sistema en el cual los enterados dentro de la industria, así como quienes se oponen a la legalización, con frecuencia han coincidido en afirmar que debe hacerse más al respecto.

¿Cómo está respondiendo el estado? Debido a la obvia debilidad de las normas iniciales estatales sobre productos comestibles preparados con cannabis, el estado organizó un Grupo de Trabajo sobre Elaboración de Productos Comestibles, para propiciar mejores regulaciones de salud y seguridad en relación a la elaboración de productos comestibles. Pero del mismo modo, estos esfuerzos no fueron lo suficientemente amplios para resolver los problemas²⁴. En consecuencia, el estado tomó acciones legislativas y regulatorias para lidiar de manera más directa e integral con la elaboración de productos comestibles²⁵.

En primer lugar, el Departamento de Hacienda organizó el Grupo de Trabajo sobre Potencia y Tamaño de Raciones de Productos Elaborados con Cannabis al Menudeo (*Retail Marijuana Product Potency and Serving Size Working Group*), presidido por Ron Kammerzell y Lewis Koski. Al igual que otros grupos de

²³ La Agencia sobre Alimentos y Drogas (*Food and Drug Administration, FDA*) del gobierno federal de los EE.UU. considera que cualquier alimento que contenga un concentrado de cannabis se encuentra “adulterado”.

²⁴ Este grupo de trabajo eventualmente promulgó la Norma E 604, titulada “Regulaciones de Salud y Seguridad: Establecimientos para Fabricación de Productos de Cannabis al Menudeo”. Esta regulación se orientaba a los requerimientos de salud en el espacio laboral en relación a entornos sanitarios y procesos de producción.

²⁵ En mayo de 2014 se promulgaron dos importantes instrumentos de legislación (HB14-1361 y HB 14-1366). Estos instrumentos requieren que la MED establezca normas que aborden inquietudes sobre productos comestibles —estableciendo estándares de equivalencia entre la floración de cannabis y los productos comestibles, y expandiendo las pruebas sobre potencia— antes de enero de 2016.

trabajo similares, éste se compone de una variedad de integrantes que provienen de diferentes comunidades. Empezó a reunirse en abril de 2014²⁶.

En segundo lugar, la MED organizó un Grupo de Trabajo sobre Pruebas Obligatorias y Muestras Aleatorias (*Mandatory Testing and Random Sampling Working Group*), el cual puso en marcha un programa más exhaustivo de pruebas de productos. La meta consiste no sólo en verificar la potencia del producto, sino también establecer un proceso de certificación mediante laboratorios así como estándares para centros de pruebas. Estas normas entraron en vigencia en la primavera boreal del 2014.

Es improbable que estos esfuerzos sean finales. Una buena regulación a menudo requiere un enfoque de ensayo y error hasta que las instituciones y normas alrededor de las políticas sean efectivas. Colorado ya ha mostrado una disposición a adaptar lo que aprende, flexibilidad que debe esforzarse por mantener.

Algunos interpretan como un problema la necesidad de corregir acciones regulatorias iniciales, por considerarla una señal de que la implementación ha fracasado. En realidad, la retrospección regulatoria es una indicación de fiscalización de la agencia. La retrospección es una práctica común, efectiva y necesaria del proceso administrativo, y fortalece la capacidad del estado para lidiar con problemas de políticas públicas. La retrospección, y particularmente el hecho de que la agencia reconozca la necesidad de recurrir a ella, es una indicación de que el sistema regulatorio está funcionando, y no de lo contrario.

B. AUTOCULTIVO Y LOS LÍMITES DEL ESTADO REGULATORIO

La Enmienda 64 da a las personas el derecho constitucional de cultivar plantas de cannabis en sus domicilios²⁷. Esta práctica, comúnmente conocida en inglés como “*homegrows*”, constituye en parte un intento de los defensores de la legalización para reforzar el respaldo político entre partidarios de la medida que querían empezar (o probablemente, en muchos casos, continuar) el autocultivo de cannabis²⁸.

Al mismo tiempo, el autocultivo brinda beneficios adicionales a los defensores de la medida al ampliar el ámbito de cultivo de cannabis en el estado, de manera tal que permitía acceso a cannabis para los residentes que viven en jurisdicciones que han optado por excluirse de la producción comercial. De este modo, el autocultivo permite a los residentes de Colorado un fundamento legal (constitucional) para cultivar cannabis en comunidades en las cuales ésta no puede adquirirse, o para personas que prefieren el autocultivo al comercial.

²⁶ En momentos en que este informe ingresa a prensa, el grupo de trabajo aún no ha producido normas preliminares o propuestas sobre los temas que corresponden a su jurisdicción. La decisión de empezar el proceso con una discusión abierta que trate de lograr un espacio común, en lugar de hacerlo con una norma preliminar que sirva como punto de partida, fue saludada como una estrategia efectiva por parte de Kammerzell y Koski durante las entrevistas realizadas con ellos.

²⁷ La Constitución de Colorado, en su Artículo XVIII, Sección 16 (3)(b), afirma el derecho a “tener, cultivar, procesar o transportar no más de seis plantas de cannabis, donde tres o menos de ellas son plantas maduras en floración, y a tener el cannabis producido por las plantas en el lugar donde se cultivaron las plantas, siempre y cuando el cultivo tenga lugar en un espacio cercado y cerrado, que el cultivo no se realice de manera abierta o pública, y que no se destine a la venta”.

²⁸ Defensores de la legalización como Christian Sederberg afirmaron también que la inclusión de cultivos caseros en el texto de la Enmienda 64 podría servir como amortiguador del estado contra una intervención federal. Su argumento consiste en que el gobierno federal estaría menos interesado en ordenar el desistimiento o la eliminación del sistema regulado, por cuanto éste está mal preparado para detener los autocultivos a través de un estado que no tiene prohibiciones sobre el cannabis.

En la Enmienda 64 se incluyeron algunas restricciones respecto a los autocultivos²⁹. Sin embargo, más allá de estas provisiones, el estado ha hecho poco por regular esta figura, en gran medida debido a que la redacción de la Enmienda resulta clara al respecto³⁰. Sin embargo, la claridad de los dispositivos constitucionales no acalla algunos serios problemas asociados con el autocultivo³¹.

Tanto la comunidad de las fuerzas del orden como la industria del cannabis muestran preocupación ante el potencial del autocultivo de eludir la ley. El Jefe Marco Vásquez dijo: “Los autocultivos resultan problemáticos porque se encuentran un tanto fuera de la jurisdicción de la MED”. Michael Elliott, del Grupo de la Industria del Cannabis planteó esta apreciación directa de la situación: “El autocultivo es el lugar adonde se ha trasladado el mercado negro”. A muchos preocupa que el autocultivo pueda producir cannabis por encima del nivel para el cual está autorizado, y que ello represente una oportunidad para desviar el producto hacia mercados ilegales en Colorado u otros mercados, a través de las fronteras estatales. Tales actividades eliminan clientes e ingresos del mercado legal y comercial al menudeo, y exponen a éste a la intervención federal.

De una u otra manera, el tema deberá ser abordado. El cannabis legalizado en Colorado no debía impulsar a los consumidores al menudeo hacia el mercado del cannabis para uso médico.

De una u otra manera, el tema deberá ser abordado.

El cannabis legalizado en Colorado no debía impulsar a los consumidores al menudeo hacia el mercado del cannabis para uso médico.

Debido a que el autocultivo cae fuera de la jurisdicción de la MED, la división no puede prevenir otro tipo de problemas de riesgo que busca regular. Éstos incluyen la seguridad del producto, calidad de la producción y temas ambientales como el hongo negro que puede invadir los espacios de producción. Las fuerzas del orden también daban cuenta de inquietudes de que delitos como el hurto y el robo de mayor cuantía puedan afectar las operaciones del autocultivo, y que éstas puedan crear problemas adicionales y localizados de delincuencia³².

Una inquietud final que varios de los entrevistados plantearon en relación al autocultivo involucra la extracción de aceites, la cual produce aceites de cannabis ricos en THC o CBD para aplicaciones, vaporeo, productos comestibles y otros usos. La extracción depende del uso de un solvente, uno de los cuales —el altamente inflamable gas butano— ha producido explosiones ampliamente publicitadas que causan daño

²⁹ El Artículo XVIII, Sección 16(3)(c), limita la cantidad de cosecha personal que puede ser transferida y a quién (una onza por persona mayor de 21 años de edad), por ejemplo.

³⁰ Para lidiar con las operaciones de cultivo casero y los temas que las rodean, los gobiernos locales han empleado sus facultades de zonificación para crear regulaciones adicionales.

³¹ Sin embargo, sí destaca los posibles retos que surgen al utilizar la ruta constitucional para legalizar el cannabis. La estabilidad que los cambios constitucionales ofrecen también puede conllevar una inflexibilidad imprevista cuando surjan los problemas. El experimento de la legalización en Colorado demuestra ambas situaciones.

³² Es aún muy pronto para evaluar estadísticas de delitos, y el tiempo dirá si existen relaciones sistemáticas entre los autocultivos y las tasas de delincuencia en el largo plazo. De hecho, los proponentes de la Enmienda 64 sostenían que la inclusión del autocultivo en la redacción de la enmienda serviría como escudo contra la intervención federal en el mercado regulado de manera que sólo quedarían vigentes las operaciones autocultivadoras.

a propiedades y daños personales. Algunos estados, incluyendo a Washington y California, han proscrito o restringido sustancialmente la extracción de aceite de hachís. Colorado aún no ha reaccionado al tema de una manera efectiva.

¿Cómo ha respondido el gobierno a las inquietudes sobre los autocultivos?

En términos de las agencias de servicios de emergencia, los gobiernos a nivel estatal y local han estado expandiendo capacitación e información sobre los riesgos de los autocultivos e incidentes relacionados a la extracción de aceites de hachís. En segundo término, el gobierno estatal y particularmente el gobierno local han tratado de abordar problemas relacionados a los autocultivos, en especial en el contexto de la extracción de aceite de hachís³³. Por ejemplo, las jurisdicciones han recurrido a las autoridades regulatorias encargadas de la zonificación local y ambiental para imponer restricciones al autocultivo.

Tales esfuerzos deben ser expandidos y refinados. Resulta crucial un esfuerzo coordinado para contener las operaciones de autocultivo y volverlas más seguras. Acciones como el recurrente uso del modelo de grupos de trabajo, que reúne a autoridades estatales y locales con experiencia lidiando con autocultivos, fomentaría una discusión sobre prácticas óptimas.

Debido a que los autocultivos se encuentran protegidos según la constitución estatal, en última instancia puede ser preciso de la Corte Suprema de Colorado intervenga para definir los límites regulatorios³⁴. Si tales límites resultan inconsistentes con una regulación sensata y eficaz sobre autocultivos, un último recurso puede consistir en proponer y aprobar una segunda enmienda constitucional. Ello puede ser bastante factible, pues los proponentes de un mercado regulado y legal de cannabis probablemente se unan a quienes se oponen a la legalización para regular o lidiar de alguna manera con los autocultivos³⁵.

Los autocultivos plantean desafíos legales tanto como logísticos para los reguladores de Colorado. Sin embargo, es inevitable la tarea de enfrentarlos en nombre de la seguridad pública y la gobernabilidad, y para mantener a raya al gobierno federal.

C. CANNABIS DE USO MÉDICO Y TURISMO DE CONSUMIDORES: EL PROBLEMA DE LOS INCENTIVOS MAL ALINEADOS

A lo largo de este informe, discuto algunas de las maneras en que las leyes, regulaciones y políticas informales crean incentivos a conductas dentro y fuera del mercado del cannabis —tanto para consumidores como para productores. De hecho, el realineamiento de incentivos fue una justificación principal para

³³ El limitado lenguaje estatutario en este contexto ofrece a los gobiernos locales la opción de regular procesos. La Norma C.R.S. 9-7-113 señala: “Un gobierno local puede prohibir el consumo de un gas comprimido e inflamable como solvente en la extracción del THC o de otros cannabinoides en un entorno residencial”.

³⁴ El enfoque de la prueba legal para la expansión regulatoria de los autocultivos no es sencillo. Hay temas funcionales que limitan la capacidad del estado para regular los autocultivos. Primordialmente, los gobiernos a nivel estatal y local no cuentan con el financiamiento, personal o capacidad para regular autocultivos y realizar operaciones de monitoreo y aplicación de la ley. Más aún, la regulación de autocultivos plantea graves inquietudes constitucionales no sólo respecto a los dispositivos del Artículo XVIII de la Enmienda 64 sino de los dispositivos constitucionales que conciernen a la pesquisa y confiscación.

³⁵ Tal coalición política tiene un ejemplo reciente. Cuando la Propuesta AA fue aprobada en noviembre de 2013, creando un marco tributario para el cannabis al menudeo, algunos de sus opositores —aparte de los puristas anti-tributos— eran un grupo de proponentes de la legalización que consideraban injusto dicho impuesto. Los partidarios del sistema de cannabis regulado, gravado y legalizado se unieron a los opositores de la legalización que deseaban capturar los ingresos de un mercado de cannabis ya aprobado. Es difícil imaginar que una coalición similar no pudiera forjarse en relación a la regulación de autocultivos.

la legalización en Colorado. Al colocar el mercado bajo la autoridad del estado, este podría actuar para reducir los riesgos y desafíos creados por los mercados negros.

Sin embargo, algunos incentivos siguen siendo problemáticos bajo el nuevo régimen. Uno involucra el cannabis para uso médico; el otro, el turismo orientado al consumo de cannabis y su consumo público.

No es un secreto en Colorado que algunos consumidores de cannabis medicinal utilizan ese mercado sin tener una legítima necesidad médica. El estado tiene un obvio interés en trasladar parte de los consumidores de cannabis médico del “mercado gris” al nuevo mercado de cannabis al menudeo. Desafortunadamente, las estructuras tributarias y de tarifas para el cannabis de uso médico y el de uso recreacional no consiguieron limitar la actividad del mercado gris. El impuesto sobre el cannabis para uso médico es bastante bajo —2,9 por ciento— y recientemente se redujo el precio de la tarjeta roja, que es el documento requerido a pacientes para acceder al mercado de cannabis medicinal. Cuando apareció el mercado de cannabis al menudeo, presentaba impuestos sustancialmente más altos —debido a una iniciativa aprobada por los votantes. Algunos actores en esta industria también han señalado que los precios del cannabis para uso médico son, en muchos casos, menores que los del producto al menudeo.

El resultado no sorprende a nadie: fracasó la meta de alejar a los “actores del mercado gris” del mercado de cannabis medicinal y orientarlos hacia el mercado al menudeo. De hecho, Wolk de CDPHE —la agencia que mantiene el registro del cannabis para uso médico— señaló que, desde la legalización del cannabis al menudeo, se ha incrementado el número de pacientes registrados que consumen cannabis medicinal. Por ende, el esfuerzo por reducir los listados de pacientes que reciben cannabis para fines médicos —y recibir ingreso por impuestos correspondientes a la venta de cannabis al menudeo— no ha dado fruto.

Ciertamente no todos los residentes de Colorado se sentaron alrededor de una fogata para cantar himnos de armonía, pero la madurez y profesionalismo mostrados por ambos bandos facilitaron lo que ha constituido un impresionante lanzamiento de la implementación.

Ciertamente no todos los residentes de Colorado se sentaron alrededor de una fogata para cantar himnos de armonía, pero la madurez y profesionalismo mostrados por ambos bandos facilitaron lo que ha constituido un impresionante lanzamiento de la implementación.

Una posible solución consiste en realizar un ajuste a las tasas de impuestos, incrementando el porcentaje correspondiente al cannabis médico, reduciendo el del cannabis al menudeo, o combinando ambos. Tales propuestas, sin embargo, serían inefectivas o enfurecerían a los consumidores de cannabis medicinal, quienes sostendrían que legítimos pacientes médicos serían castigados por las acciones de otras personas —una causa que genera mala imagen política. Wolk sugería restringir el acceso al mercado de cannabis medicinal, por ejemplo, requiriendo que los médicos demuestren una necesidad médica en lugar de simplemente escribir una prescripción. Un sistema de necesidad médica requeriría reglas mejor

definidas por parte del CDPHE y de la comunidad médica acerca de qué síntomas, condiciones y situaciones médicas calificarían para recibir cannabis medicinal.

De una u otra manera, el tema deberá ser abordado. El cannabis legalizado en Colorado no debía impulsar a los consumidores al menudeo hacia el mercado del cannabis para uso médico. Un enfoque de gobernanza deberá tomar todas las medidas a su alcance para rectificar estos incentivos mal alienados, al mismo tiempo que se mantiene sensible ante las necesidades de atención de salud de pacientes legítimos.

Otra extraña estructura de incentivos involucra el acceso de turistas al cannabis de venta al menudeo —especialmente bajo la forma de productos comestibles³⁶. De una manera perversa, si bien no intencional, las políticas actuales están impulsando a los turistas a consumir productos comestibles, creando riesgos para la salud y la seguridad públicas.

Tales incentivos resultan claros para un visitante en Colorado —incluso para uno que no compró cannabis. Al llegar a Denver, me registré en mi hotel, donde el personal me explicó que si se detectaba olor a humo en mi habitación debía pagar una penalidad de varios cientos de dólares. Más aún, el consumo público de cannabis sigue siendo ilegal en el estado. Denver también prohíbe los clubes de fumadores. Por ende, si hubiera ido a Denver con la esperanza de fumar, hubiera tenido que usar la casa de algún residente. De otro lado, hubiera podido comprar fácilmente un producto comestible y consumirlo en mi habitación de hotel sin incurrir en ninguna penalidad. Y en lo que concierne a productos comestibles, los turistas tienden a ser consumidores ingenuos —el grupo de más alto riesgo.

La implementación regulatoria podría modificar estos incentivos invertidos. Principalmente, sería útil para el estado (y las localidades) reflexionar en las consecuencias de definir qué significa que un espacio sea considerado “público”, tema nebuloso que ha originado considerable controversia. En un caso bastante publicitado, la Orquesta Sinfónica de Denver organizó un evento para recaudar fondos en el cual se animaba a los invitados a traer su propio cannabis. La ciudad de Denver trató (finalmente, sin éxito) de impedir el evento amparándose en que éste era considerado “público”. Todd Mitchem, de *O.penVAPE*, enfrentó recientemente un problema similar. Su compañía deseaba organizar un evento de Vape y Vinyasa en las oficinas centrales de la compañía, enfocándose en el yoga e introduciendo a potenciales clientes el producto de cannabis por vaporeo *O.penVAPE*. Las autoridades de la ciudad prohibieron el evento aduciendo también que éste era “público”³⁷. Un resultado de estos fallos puede ser encaminar a los consumidores hacia formas de consumo más peligrosas y menos supervisadas.

El consumo de cannabis en espacios cerrados presenta desafíos adicionales para el estado, más allá de la definición de qué constituye “público”. En primer lugar, la Ley de Aire Limpio en Interiores (*Clean Indoor Air Act*) impide el consumo de productos que se fuman dentro de establecimientos como empresas, restaurantes, edificios públicos, etc. Adicionalmente, el consumo de cannabis puede tener efectos intoxicantes por inhalación indirecta de humo de clientes del local, o afectar incluso a los servicios de emergencia que acuden en respuesta a una denuncia.

³⁶ El turismo es un elemento significativo del mercado de cannabis al menudeo, tal como ha sido indicado en un estudio reciente de demanda de consumidores de cannabis, encomendado por el Departamento de Hacienda. Puede ser consultado en: <http://www.colorado.gov/cs/Satellite/Rev-MMJ/CBON/1251592985115>

³⁷ La respuesta de Mitchem, aunque ciertamente cargada de decepción, fue decir que el enfoque hacia delante debía ser: “Guiemos esta cosa; trabajemos con la ciudad para hacer las cosas bien”, en lugar de simplemente reclamar por el fallo.

Una opción para avanzar en el tema bien podría ser contar con clubes de fumadores modificados que utilicen alternativas que no producen humo, o que producen menos humo, con sistema de ventilación de vanguardia o espacios para fumadores al aire libre. Adicionalmente, la autorización de eventos cerrados donde los clientes o participantes entiendan que habrá consumo de cannabis, pueden brindar un punto medio para los residentes y turistas en Colorado.

Mientras siguen apareciendo informes sobre personas que consumen productos comestibles y terminan en salas de emergencia en hospitales, el gobierno deberá implementar cambios realistas que busquen redirigir los incentivos. Es esencial encontrar un equilibrio entre la salud y seguridad públicas por un lado, y las prerrogativas personales por el otro, y las normas sobre productos comestibles, turismo y consumo público aún deben dar con la fórmula correcta de alineamiento de incentivos.

¿ESTÁ COLORADO TENIENDO ÉXITO — Y POR QUÉ?

Gran parte de este informe ha alabado la innovación, profesionalismo, competencia, liderazgo y ejecución de la implementación de la legalización del cannabis en Colorado. El amplio éxito del estado en poner en marcha un conjunto de políticas que no tenían verdadero precedente constituyó una tarea difícil, y Colorado mayormente ha salido exitoso del intento.

Tal como he señalado, existen carencias y retos, y éstos no pueden ser pasados por alto ni desestimados. Sin embargo, tan importantes como estos ejemplos es el hecho de que el gobierno del estado ha cumplido con los estándares más básicos de éxito: ha implementado lo que la Enmienda 64 requería hacer. Colorado ha creado efectivamente aparatos regulatorios y administrativos que facilitan el mercado legal para venta de cannabis al menudeo.

El 1 de enero de 2014, abrieron los dispensarios para venta de cannabis al menudeo. Los consumidores en Colorado pudieron comprar cannabis regulado por el estado. El negocio está boyante. El turismo relacionado a la industria del cannabis está creciendo. Se están alistando y evaluando solicitudes de licencia para empresas en el sector del cannabis. El mercado se está expandiendo en cumplimiento de las características regulatorias del nuevo sistema. A través de una serie de acciones legislativas, ejecutivas y administrativas, el estado ha permitido que el producto salga al mercado; se ha asegurado que los procesos de monitoreo y aplicación de la ley están en marcha y operativos; ha recaudado ingresos provenientes de las ventas de cannabis; y se ha tratado de construir, mantener y mejorar la capacidad del estado para continuar regulando el mercado de manera efectiva. Nada de ello hubiera sido posible en un estado que ha fracasado en implementar la ley de una manera efectiva y exitosa.

¿Cuáles fueron los elementos de una implementación exitosa?

En primer lugar, la implementación de políticas no puede ser exitosa sin un liderazgo efectivo. Ello es cierto en cualquier área de políticas, pero especialmente en cuanto a la legalización del cannabis —un tema singular y complejo. Los líderes en el estado —desde el gobernador hasta los directores de las agencias y legisladores, así como una variedad de actores a lo largo del sistema— hicieron algo casi insólito en una era de estancamiento de políticas y polarización. Ellos dejaron de lado sus puntos de vista

personales y se unieron alrededor de la idea de que Colorado quería legalizar el cannabis y era su deber cumplir con tal deseo.

Este liderazgo se convirtió en un compromiso con la gobernanza efectiva. Es decir, muchos altos funcionarios del estado se esforzaron para asegurar que las agencias, autoridades y empleados del estado contaran con el apoyo para hacer lo necesario a fin de implementar la ley. El respaldo del liderazgo político puede parecer tangencial para el trabajo erudito de la implementación. Sin embargo, aquellos que se desempeñan en las trincheras de la burocracia estatal conocen bien las barreras que la oposición política y los retrasos administrativos intencionales imponen al éxito de las políticas. Colorado evitó de manera efectiva ambos problemas.

Sí, aún existe oposición a las políticas pero los actores involucrados con puntos de vista diversos —a ambos lados del debate— siguieron el ejemplo del gobernador y otros funcionarios, y se esforzaron para hacer de la implementación un éxito. Sin duda, no todos los residentes de Colorado se sentaron alrededor de una fogata para cantar himnos de armonía, pero la madurez y profesionalismo mostrados por ambos bandos facilitaron lo que ha constituido un impresionante lanzamiento de la implementación.

Otro elemento del éxito de la implementación en Colorado es el planeamiento inclusivo. La Enmienda 64 requirió la rápida construcción de un elaborado aparato regulatorio en un entorno complicado. El estado se apoyó en comités y grupos de trabajo para preparar y en última instancia implementar el cambio, y estas instancias fueron responsables por muchas de las medidas regulatorias e institucionales que el estado emprendió.

El éxito de los comités y grupos de trabajo no sólo provenía de su existencia sino también de sus misiones y de la composición de sus miembros. Cada uno recibió una jurisdicción específica y un conjunto de metas. Misiones difusas o jurisdicciones de amplio alcance pueden constituir el camino más corto al entrapamiento. Al asignar un foco para cada grupo, el estado convirtió el éxito en una meta alcanzable. Como resultado, cada comité cumplió con sus expectativas y lo hizo a tiempo.

Los organizadores también se aseguraron que la membrecía de los grupos incluyese puntos de vista diversos. Este enfoque garantizó que los temas fuesen ventilados de manera equilibrada y que los debates (y, en última instancia, los resultados) no estuvieran impulsados por acuerdos pre-existentes. En lugar de ello, la diversidad en la membrecía facilitó el compromiso y la cooperación.

El uso de comités ampliamente inclusivos ciertamente no resulta insólito en los gobiernos estatales. Lo que resulta distintivo es el grado en que Colorado se comprometió con esta técnica. La consistente y repetida dependencia del estado respecto al trabajo de comités y grupos de trabajo indica un interés real en una implementación deliberativa y de cooperación. También genera respaldo político para los resultados, incluso dando a los opositores un interés en el proceso. Constituye, por ende, una política acertada y una gestión de políticas óptima —ayudando ambas a la implementación.

Una gestión competente también ha sido de gran ayuda. Parte de la gestión provino de cambios al interior del Departamento de Hacienda, en términos tanto de organización institucional como de personal. La legislatura del estado y el departamento respondieron tanto a las recomendaciones del Comité de

Implementación como a la auditoría del sistema de cannabis para uso médico realizada en el 2013, mediante la reorganización del sistema de implementación del cannabis y la creación de una nueva división —la MED— para abordar la venta de cannabis al menudeo. Los directores de la agencia también contrataron a nuevo personal y promovieron a personas con talento al interior de la división.

Aunque las reorganizaciones de burocracias son fáciles de desestimar como meros cambios en los casilleros de los organigramas, pueden tener un profundo impacto en la efectividad. En Colorado, el resultado ha sido un régimen regulatorio que ha cumplido con los plazos requeridos por las normas y por la constitución; ha implementado muchas de las recomendaciones del Comité de Implementación; y, como resultado, ha posicionado tanto al mercado como a la MED para capitalizar la experiencia de los actores existentes del mercado y ha satisfecho la nueva demanda de consumidores del cannabis al menudeo. Pese a ciertas carencias regulatorias, la efectividad gerencial de la MED indicó a los consumidores y productores, a los partidarios y opositores de la Enmienda, y al público en general que la nueva división, a diferencia de sus predecesora, era una institución tanto digna de crédito como administrativamente competente.

Otro importante e influyente colaborador para el éxito de la implementación ha sido el enfoque del estado en una comunicación y coordinación efectiva. Algunos de los más grandes fracasos del gobierno en la historia del país se han producido por fallas de comunicación y coordinación (piense en el Huracán Katrina). Colorado ha hecho grandes esfuerzos para evitar tales fallas en el contexto de políticas sobre el cannabis.

El modelo de comités y grupos de trabajo ha contribuido de manera importante a un intercambio efectivo de la información. Muchas personas en la industria, en el gobierno e incluso opositores de la Enmienda 64 reportaron que, aunque sus intereses específicos no siempre se convirtieron en políticas, sintieron que habían sido escuchados y que el estado a menudo —aunque no siempre— les mantenía informados. La comunicación entre el Departamento de Hacienda y los actores involucrados a ambos lados del tema no era perfecta, y el departamento debe procurar identificar las debilidades existentes en los flujos de información. Ello no obstante, el flujo bidireccional de información ha sido sustancial y beneficioso.

La oficina del gobernador ha encabezado los esfuerzos de comunicación, contratando a un coordinador de políticas sobre cannabis —en términos concretos, un zar del cannabis— quien trabaja interna y externamente para identificar retos de políticas y de implementación, crisis referidas a la comunicación y otras necesidades a lo largo del estado. La oficina trabaja en la implementación en estrecha relación con los involucrados, así como con actores interesados fuera del gobierno. El uso de un funcionario de enlace por parte del estado, particularmente uno que forma parte del despacho ejecutivo, ayuda a romper barreras entre las agencias y los actores que a menudo afectan la implementación de políticas.

Finalmente, la implementación ha sido efectiva porque el estado ha estado comprometido con una administración flexible. Los reguladores, legisladores y otras autoridades consideran la implementación del régimen del cannabis como un proceso fluido en el cual diversos esfuerzos iniciales deben ser reevaluados continuamente y, de ser necesario, corregidos para garantizar la efectividad.

El estado ha mostrado de muchas maneras su enfoque flexible. En primer lugar, el proceso de toma de decisiones regulatorias del estado, en ocasiones, ha empezado sin normas preliminares, y simplemente se iniciaba con una discusión abierta sobre lo que debe lograr una regulación efectiva. En segundo lugar,

el estado ha buscado ser proactivo en el diseño de reglas, empleando gran cantidad de información y datos, conocimientos sobre implementación y cumplimiento de normas, y comunicación con la industria para hacer sus políticas consistentes con la última información disponible. Estos esfuerzos hacen que el estado esté dispuesto a responder a nueva información para producir nuevas políticas. En tercer lugar, el gobierno de Colorado ha estado dispuesto a aprender del pasado. Hasta el momento, el estado ha tomado parte en retrospección regulatoria para abordar problemas de implementación que habían pasado por alto o que surgieron mientras el mercado maduraba.

Decir que la implementación inicial ha resultado exitosa no equivale a decir que es perfecta ni a prueba de futuros retos. Tampoco equivale a decir que las políticas no presentan problemas. Los líderes del estado deben emplear datos en el futuro para evaluar plenamente el impacto de la legalización del cannabis sobre la sociedad en el contexto de la delincuencia, salud, adicción, seguridad pública, y temas similares. Debido a que la legalización es experimental, el estado debe comprometerse a entender qué efectos — positivos y negativos— están asociados con los cambios en políticas. Una implementación efectiva no debe encubrir la necesidad de contar con un análisis de políticas de alta calidad, sólido y sistemático, el cual es tan importante para la gobernanza eficaz como la propia implementación.

Con todo, un decidido lanzamiento, desarrollado sobre una infraestructura administrativa capaz y flexible, otorga a Colorado una ventaja mientras se suceden los eventos. Si el estado puede mantener la flexibilidad, competencia administrativa, inclusión, coordinación y sentido de misión que han marcado el despliegue inicial de la legalización, ésta estará bien posicionada para continuar con éxito en el futuro.

APÉNDICE

LA RECETA REGULATORIA DE COLORADO PARA EL RÉGIMEN DE CANNABIS AL MENUDEO: SEIS INGREDIENTES ESENCIALES

1. SISTEMA DE RASTREO DESDE LA SEMILLA HASTA LA VENTA

Parte del mandato legislativo alrededor de la implementación de la Enmienda 64, a instancias del Comité de Implementación, fue utilizar un sistema de “control y rastreo de inventario” de última generación. En respuesta a ello, el Departamento de Hacienda de Colorado promulgó la Norma R 309 que describía el nuevo sistema, formalmente llamado Solución para Rastreo de Inventario de Cannabis (MITS) y al cual se llama comúnmente sistema de rastreo desde la semilla hasta la venta.

El MITS es un sistema basado en la web que se interconecta con un sistema de etiquetas colocadas en las plantas, el cual depende de un sistema de identificación por frecuencia de radio. Cada planta en el mercado debe estar etiquetada y ser rastreada individualmente mientras avanza a través de la cadena comercial de cultivo y distribución³⁸.

El sistema es considerado por todos como uno de los más avanzados en la industria del cannabis y se le utiliza para rastrear el producto, limitar la desviación del mismo, mejorar el cumplimiento de las regulaciones y desalentar conductas indebidas del mercado.

Aunque tecnológicamente avanzado, el sistema opera de manera directa. Las plantas son etiquetadas al ser inicialmente sembradas. Mientras avanza a través del proceso de cultivo, la etiqueta permanece con la planta de etapa en etapa. Eventualmente, la floración es cosechada y/o el aceite es extraído, y las plantas se combinan para armar lotes. Los centros de cultivo agrupan el producto por lotes mediante la combinación de los números de etiquetas de modo que el producto en cualquier remesa o empaque al menudeo puede ser rastreado por el número de lote para ver cuáles plantas están incluidas. Las plantas para consumo medicinal y para venta al menudeo utilizan la misma tecnología, pero cada tipo requiere una etiqueta diferente para distinguir a qué mercado debe servir una planta determinada cuando ésta es cultivada (consultar Norma R 304-B.1)³⁹.

El sistema MITS ayuda al estado en una multitud de maneras. En términos generales, no añade considerable costos regulatorios a una operación: las etiquetas son relativamente económicas, y las empresas tienen el incentivo de emplear sistemas para rastrear y manejar el producto como parte de sus prácticas comerciales óptimas⁴⁰. Los reguladores y las empresas tienen una idea general sobre cuánto producirá una planta de una cepa determinada y pueden cotejar sus expectativas con la cosecha real. El sistema

38 Esta distinción es importante. El sistema MITS se aplica únicamente a la producción y distribución comercial de cannabis, tanto de uso médico como al menudeo. No se extiende a los autocultivos ni a los cuidadores de personas enfermas.

39 La norma a la cual se hace referencia aquí señala que los cultivadores “mantendrán una separación ya sea física o virtual de las instalaciones, las plantas de cannabis y el inventario de cannabis. Los archivos de la operación comercial y el etiquetado del producto deben permitir a la División y a las respectivas jurisdicciones locales distinguir claramente los inventarios y transacciones comerciales de la Empresa de Cannabis de Uso Médico y la Empresa de Cannabis al Menudeo”.

40 Han surgido algunas quejas sobre los costos de las etiquetas y la ausencia de compañías de etiquetado alternativas. El estado ha contratado a una sola compañía para los suministros y tecnología del MITS, lo cual significa que no existe variación de precio.

ofrece al estado la capacidad de rastrear el producto en maneras que sobrepasan de lejos estas prácticas en la mayoría de mercados para otros productos en los EE.UU.

Un rastreo cuidadoso reduce las oportunidades de desviación del producto, uno de los mayores riesgos para el mercado del cannabis legal. La desviación del producto puede fortalecer las operaciones ilegales, socavar las metas de la Enmienda 64, y reducir los ingresos por impuestos al estado. Al mismo tiempo, la desviación puede causar que el gobierno federal determine que el experimento en Colorado es un fracaso, y decida intervenirlo.

El sistema MITS también permite al estado recoger y analizar datos que ayudan a mejorar y transversalizar las acciones de aplicación de la ley e investigaciones acerca del cumplimiento de normas. En las entrevistas sostenidas, los directivos de la División para la Aplicación del Régimen de Cannabis (MED) señalaron que el análisis de datos del MITS puede mostrar donde existen debilidades en el sistema, así como qué productores están en mayor riesgo de cometer violaciones a las normas. Por ejemplo, si una empresa determinada sigue produciendo cantidades inusualmente bajas de cosecha, o si los lotes rinden cantidades menores que las debidas, la MED puede dirigir acciones de aplicación de la ley no sólo a nivel de la empresa sino al proceso específico en una empresa. De esta manera, los datos del MITS ayudan a los investigadores a identificar posibles problemas de cumplimiento de normas y, cuando es necesario, resolverlos de una manera que resulta efectiva en términos de costos.

Los avances tanto en tecnología como en el manejo y análisis de datos permiten una aplicación de la ley transversalizada que puede incrementar la efectividad y reducir los costos. Lewis Koski, director de la MED, señalaba que un beneficio de la naturaleza integral del MITS es que permite a la división “hacer el cambio, de un enfoque reactivo a la implementación de evaluaciones proactivas basadas en riesgos”.

De muchas maneras, el sistema MITS es la columna vertebral de la estructura regulatoria en Colorado que rige el cannabis legalizado. De ser efectivo, el sistema ayuda a las empresas y reguladores a prevenir prácticas turbias, al mismo tiempo que mantiene a raya al gobierno federal que está observando muy de cerca la aplicación de la ley y el cumplimiento de normas.

2. INTEGRACIÓN VERTICAL

La estructura del mercado de cannabis al menudeo en Colorado se encuentra fuertemente regulada. El Comité de Implementación recomienda un modelo de integración vertical para la industria. La integración vertical significa que la cadena de suministro para una empresa determinada de venta de cannabis al menudeo se mantiene por completo dentro del mismo sector. Específicamente, un dispensario de cannabis —para venta al menudeo o para uso medicinal— debe también cultivar el producto al interior de dicha compañía. Como reflejo de la importancia de esta estructura regulatoria, la integración vertical forma parte de la primera recomendación del informe del Comité de Implementación: “Bajo este modelo, el cultivo, procesamiento y manufactura, y ventas al menudeo deben constituir una empresa común bajo un régimen de propiedad común”.

El informe recomienda asimismo que el modelo de integración vertical adopte una “regla de 70/30”, la cual requiere que una empresa venda al menos el 70 por ciento de lo que produce en sus propios puntos de

venta al menudeo. Puede adquirir hasta el 30 por ciento del producto que vende en sus establecimientos a otras empresas. Similarmente, una empresa puede vender no más del 30 por ciento de sus productos a otras empresas. La meta del modelo consiste en “regular la industria del consumo adulto de cannabis e inhibir la desviación del cannabis legal, tanto dentro de Colorado como en los estados vecinos”.

El estado hizo caso de estas recomendaciones. El Departamento de Hacienda promulgó la Norma R 402, “Venta de Cannabis al Menudeo: Limitaciones Generales y Actos Prohibidos”. Esta norma formaliza el modelo de integración vertical 70/30, precisamente como fuera recomendado por el Comité de Implementación, incluyendo varios requisitos de reporte que fueron incluidos en la Recomendación 1.1. La Norma R 402 específicamente elude el modelo de operación a cargo del estado, que el comité consideró y rechazó.

Ello no obstante, la integración vertical y la regla asociada 70/30 fueron establecidas temporalmente en el estado —en términos generales, ellas expiran el 1 de octubre de 2014. En parte, la naturaleza temporal de la norma y especialmente la determinación del plazo de expiración se produjeron como producto de un compromiso político, antes que ser resultado del planeamiento de políticas. Ello no obstante, la naturaleza de la acción regulatoria tuvo el claro beneficio de reducir la presión que los reguladores estatales enfrentaban mientras desplegaban cambios en las políticas y establecían un nuevo aparato regulatorio. La implementación en etapas o escalonada es a menudo empleada como un mecanismo para disminuir la presión, la confusión y la mera carga de trabajo que enfrenta una agencia del gobierno.

Ello es particularmente cierto para un área de políticas tan reciente como la legalización del cannabis. Desde el inicio, la integración vertical hace el sistema menos complicado, prestando ayuda a los reguladores mientras éstos se adaptan a la nueva situación. Durante un período de capacidad regulatoria baja o limitada, un mercado más grande y diverso puede haber implicado que la MED requeriría contratar más personal, iniciar más acciones de aplicación de la ley, y probablemente enfrentar muchos falsos positivos al investigar el cumplimiento de normas. En contraposición, un esfuerzo por escalar el mercado luego que los reguladores adquieran más experiencia será probablemente más efectivo en términos de costos. De hecho, el estilo “Salvaje Oeste” (*Wild West*) del mercado de cannabis médico sub-regulado que operó en Colorado desde el año 2000 hasta el 2009, sirvió como un ejemplo clásico de los costos (monetarios y de otro tipo) que pueden acumularse cuando la expansión del mercado no es controlada durante un período de capacidad regulatoria limitada. En ese aspecto, la integración vertical constituye un ejemplo de aprendizaje en cuanto a políticas por parte de los funcionarios estatales.

3. BARRERAS TEMPORALES A NUEVOS INGRESANTES; PREFERENCIAS PARA LOS PRODUCTORES EXISTENTES

Cuando la venta de cannabis al menudeo se hizo legal en Colorado, el estado otorgó preferencias legales a las empresas existentes que suministraban cannabis para uso médico para que ocupasen el liderazgo del mercado. La propia Enmienda 64 requiere que “en cualquier proceso de concurso [para otorgamiento de licencias] el Departamento [de Hacienda] tendrá como consideración primordial si un solicitante tiene experiencia previa produciendo o distribuyendo cannabis o productos de cannabis para” los proveedores médicos existentes. La Enmienda 64 también reduce las tarifas que deben pagar las empresas que suministran cannabis de uso medicinal para ingresar al mercado de venta al menudeo, en relación a las que se cobrarán a los nuevos ingresantes en el futuro.

La preferencia para empresas existentes que suministran cannabis para uso médico no concluyó en el texto de la enmienda. El Comité de Implementación recomendó al estado “otorgar un período de gracia de un año que limitaría las nuevas postulaciones para licencias asociadas al consumo de cannabis por adultos para titulares acreditados de licencias para cannabis de uso medicinal, o quienes tuvieran una solicitud pendiente con la División de Implementación del Cannabis de Uso Médico con anterioridad al 10 de diciembre de 2012”.

Esta recomendación fue generalmente aceptada por la legislatura del estado, la cual la convirtió en ley y describió los plazos y términos de la moratoria para nuevos ingresantes al mercado. La legislatura también planteó las opciones para otorgamiento de licencias para los proveedores existentes de cannabis para uso médico. Estas tres opciones eran: permanecer en el mercado del cannabis médico, pasar plenamente al mercado de venta al menudeo, o mantener licencias duales⁴¹. La MED promulgó normas que reforzaban las preferencias para productores existentes de cannabis para uso médico, y que detallaban y clarificaban las normas mediante las cuales podía producirse un otorgamiento inicial de licencias.

En ciertos contextos regulatorios, las excepciones a exoneraciones para integrantes actuales de la industria despertarían sospechas de colusión o trato preferencial. En la industria del cannabis, y especialmente entre los potenciales ingresantes al mercado, ciertamente surgió la disconformidad. Los posibles ingresantes, quienes esperaban participar de lo que para muchos se convertiría en una industria en expansión, se sintieron excluidos. Aunque dicha exclusión era temporal —lo cual inhibía ligeramente las críticas— las políticas privilegiaban a compañías que habían podido integrarse al nuevo mercado desde sus inicios. La decisión regulatoria de limitar el tamaño inicial del mercado dejaba en claro las opciones sobre la distribución de dichas ventajas.

Pese a dichas inquietudes expresadas por los posibles participantes en el mercado, la decisión resultó ser administrativamente acertada por ciertas razones. El Comité de Implementación explicó que la preferencia reconoce y recompensa “la experiencia previa y los antecedentes de cumplimiento... [y] reconoce esta ventaja y consolida la experiencia de los titulares de licencias de cannabis para uso médico existentes, quienes han operado dentro de un modelo regulatorio similar”.

Existen asimismo beneficios adicionales. En primer lugar, el tratamiento especial de los productores existentes daba a los reguladores estatales cierto respiro para afinar el modelo regulatorio. El Comité de Implementación reconocía este punto, explicando que la preferencia “permite que la autoridad del estado para otorgar licencias maneje de manera predecible, ordenada y controlada la transición y expansión del sistema de cannabis para uso médico al de consumo adulto, reduciendo la probabilidad de escrutinio federal de la nueva industria del consumo adulto de cannabis en Colorado”. Ésta era una consideración importante. La expansión del mercado resultaba bastante riesgosa y los reguladores sabían que un fracaso tendría consecuencias en todo el estado de Colorado y a nivel nacional. Igualmente, los reguladores advertían también que tenían mucho por aprender, y que un período de incubación involucraría entrenamiento práctico sobre la marcha con una curva de aprendizaje muy pronunciada.

En segundo lugar, la moratoria sobre nuevos ingresantes al mercado permitía a la MED lidiar mayormente con actores de la industria que ya conocía y con los cuales había trabajado (con o sin éxito). Contar con

⁴¹ C.R.S. 12-43.4-104(1).

conocimiento institucional sobre cada actor del mercado de cannabis al menudeo ayudaba a la MED a identificar mejor a actores que podrían requerir escrutinio adicional. Por ende, permitía una supervisión más informada de la fiscalización y del cumplimiento de normas durante el lanzamiento del nuevo programa. Tal como quedó demostrado con el lanzamiento del sitio web para atención de salud del Ley de Atención de Salud Asequible (Obamacare), los esfuerzos de implementación pueden ser bastante turbulentos, y muchos intentos por reducir riesgos de problemas o fallas resultan útiles para los reguladores y administradores.

En tercer lugar, privilegiar los proveedores de cannabis para uso medicinal reducía la presión de trámites que enfrentaría la MED —tema que había plagado a la División para la Aplicación del Régimen de Cannabis para Uso Médico (predecesora de la MED) y causado sustancial descontento en la industria. Aunque los retrasos de trámites pueden parecer un aspecto menor de los procedimientos administrativos, a menudo constituyen un imán para las quejas de ciudadanos (piense en la DMV, la dependencia encargada de otorgar licencias para conducir vehículos motorizados). Adicionalmente, la Enmienda 64 requería plazos muy estrictos para el procesamiento de solicitudes de licencias, los procedimientos de verificación de antecedentes y aspectos relacionados, y la capacidad de la agencia para reducir su carga procesal inicial resultaba crítica.

En última instancia, la moratoria aplicable a nuevos ingresantes al mercado de cannabis al menudeo bien puede haber sido una de las características más importantes del nuevo sistema. Ayudó a mejorar la capacidad administrativa inicial de la nueva agencia, facilitando su ingreso a un nuevo campo en políticas y contribuyendo así a un éxito de la implementación inicial.

4. LÍMITES SOBRE CANTIDADES ADQUIRIDAS

No todas las decisiones regulatorias o elecciones administrativas son de gran escala, e incluso las decisiones de escala reducida pueden tener consecuencias serias. La MED promulgó normas limitando la cantidad de cannabis que se podía vender en cada transacción. La Norma R 402(D) prohíbe a las tiendas al menudeo vender más de una onza (aproximadamente 28 gramos) de cannabis a un residente de Colorado, y más de un cuarto de onza (7 gramos) a un visitante de fuera del estado. Requerimientos de identificación con fotografía permiten a los dispensarios distinguir entre residentes de Colorado y visitantes.

Estos límites constituyeron una manera efectiva de mantener el orden, limitar la redistribución ilegal de cannabis adquirido en dispensarios, y de esta manera desalentar una desviación adicional del producto. Por ende, los límites a la cantidad fueron un sensato intento por ayudar a abordar la inquietud de que personas de otros estados —especialmente los que rodean a Colorado— comprarían grandes cantidades de cannabis y lo llevarían a sus lugares de origen para revenderlo.

Lo que la Norma R 402(D) no previene es que una persona acuda a múltiples tiendas en un mismo día y compre en cada una de ellas hasta el límite permitido —actividad comúnmente conocida de manera informal como “*smurfing*” (acaparamiento mediante pequeñas compras individuales). Un posible mecanismo para combatir tal práctica consiste en la creación de registros de compras como el que el gobierno federal implementó para la seudofedrina (para desalentar la producción de metanfetaminas). Sin embargo,

la Enmienda 64, en su Sección 5(c), específicamente prohíbe la creación y uso de un registro para el cannabis al menudeo (aunque tal registro sí existe para el cannabis de uso médico)⁴².

Con las manos atadas por la redacción del texto constitucional, ¿cómo puede el estado combatir el *smurfing*? El estado mantiene que es ilegal la posesión de cantidades mayores a las especificadas de cannabis para residentes y para visitantes de Colorado en un momento determinado⁴³. Los límites respecto a la cantidad que es permitida adquirir son un paso efectivo para prevenir el acaparamiento del producto y el *smurfing*; sin embargo, el estado debería utilizar cualquier información disponible en el futuro para tratar de cuantificar si tales conductas están ocurriendo, y trabajar con los actores de la industria y las fuerzas del orden para idear las mejores maneras de prevenirlos.

5. VIGILANCIA MEDIANTE VÍDEO

La MED emitió una Norma R 306 requiriendo a todos los establecimientos de venta al menudeo de cannabis que mantengan sistemas integrales de vigilancia de vídeo. La norma se aplica a los lugares de cultivo y procesamiento de cannabis, así como a los dispensarios al menudeo. La norma en vigencia requiere que los espacios de operación de la industria del cannabis sean grabados en detalle. Incluso requiere que todos los puntos de ingreso sean grabados en los cuartos de cultivo cuando las luces están apagadas (R 306[C]5).

Las normas que rodean la vigilancia de vídeo son amplias y de naturaleza preventiva. Hay múltiples razones para ello. Al igual que muchas de las otras regulaciones, la vigilancia se propone prevenir la desviación del producto. En el contexto de las operaciones de cultivo, la desviación puede ocurrir internamente (empleados de la compañía podrían apoderarse del producto y darle otro uso o revenderlo) o externamente (ladrones que podrían robar plantas y otros productos). Los sistemas de vigilancia ayudan a los investigadores a arrestar a quienes participan en robos u otras actividades de desviación, y la existencia de vigilancia por vídeo puede disuadir a quienes consideren incurrir en estas actividades.

Durante las entrevistas realizadas, los directores de la MED señalaron otra razón para una exhaustiva vigilancia por vídeo. Los reguladores anticipaban que el mercado legal de cannabis en Colorado operaría durante cierto tiempo en un régimen de pago únicamente en efectivo. Las instituciones financieras están renuentes a trabajar con empresas relacionadas al cannabis, temiendo una intervención legal bajo la Ley de Sustancias Controladas (*Controlled Substances Act*, CSA) y otras leyes y regulaciones federales. De resultas de ello, los reguladores de la MED entendieron que las empresas relacionadas al cannabis probablemente manejarían grandes sumas de efectivo, lo cual las convierte en un tentador blanco de robos. Este tipo de robo es algo que un elaborado equipo de vigilancia también podría ayudar a disuadir.

Las reglas que rodeaban la vigilancia de vídeo eran innovadoras en su diseño y de naturaleza multifuncional. No impedirán todos los actos ilegales en las actividades comerciales relacionadas al cannabis,

⁴² Este dispositivo de la Enmienda 64 declara: "A fin de asegurar la protección de la privacidad individual... el Departamento no requerirá que un consumidor proporcione a un lugar de venta de cannabis información personal distinta a la identificación emitida por el gobierno para determinar la edad del consumidor, y no se solicitará a una tienda de cannabis al menudeo obtener y registrar información personal sobre los consumidores a excepción de aquella información que típicamente se obtiene en una transacción financiera realizada en una tienda de venta de licores al menudeo".

⁴³ Consultar C.R.S. 18-1 & 18-18-406.

como tampoco detienen los crímenes que ocurren en los bancos, centros comerciales o casinos. Sin embargo, la consideración de las múltiples maneras en que la vigilancia puede mejorar la prevención y detección de inconductas reflejan el cuidadoso trabajo regulatorio realizado por la MED— y la influencia de la experiencia de las fuerzas del orden de donde provienen varios miembros de la agencia⁴⁴.

En un ejemplo relacionado de innovación administrativa, la MED diseñó también vigilancia de vídeo para sus propios fines. Debido a que la industria del cannabis se basa mayormente en operaciones en efectivo, la MED recibe grandes sumas de ingresos en efectivo por pago de impuestos. Aunque resulta mayormente inevitable, tal flujo de efectivo crea riesgos para el Departamento de Hacienda y la división de aplicación del régimen. Como resultado, son sustanciales la vigilancia de vídeo y la seguridad en la sede de la MED. Hay letreros en la puerta que indican que en el lugar se encuentran oficiales armados para mantener la paz. Koski y Kammerzell indicaron que sus propias oficinas son monitoreadas al detalle, tanto como los establecimientos donde se cultiva y se vende el cannabis.

El Departamento de Hacienda tiene facultades de fiscalización sobre cuatro importantes industrias en Colorado: alcohol, tabaco, cannabis y juegos de azar. Esta última resultó ser bastante útil en este contexto. Los oficiales de las fuerzas del orden en el departamento emplearon métodos de vigilancia de la industria de los juegos de azar para diseñar lo que esencialmente constituye un “espacio para contar dinero en efectivo” en el lugar para prevenir los robos —otro ejemplo de la sensatez creativa de la regulación en Colorado.

6. INGRESOS POR CANNABIS Y DISTRIBUCIÓN DE FINANCIAMIENTO⁴⁵

El sistema de cannabis para uso médico que existía antes de la legalización del cannabis al menudeo estaba cargado de problemas financieros. Los flujos de ingresos hacia la División para la Implementación del Cannabis para Uso Médico eran inciertos e incluso fluctuaban con frecuencia. La división gastaba dinero de manera muy rápida, y la fiscalización dependía del proceso en ocasiones precario de las asignaciones legislativas. Advirtiendo que tales problemas de financiamiento causaban dolores de cabeza administrativos y de fiscalización, la legalización trajo consigo una serie de cambios en la manera en que se financia la nueva División para la Implementación del Cannabis.

La Enmienda 64 sólo lidió en términos amplios y generales con la manera en que funcionarían la imposición de tributos y tarifas en el estado, estableciendo límites sobre el otorgamiento de licencias y cuotas de postulación a éstas, y encargando al poder legislativo a proponer una estructura tributaria. Para establecer el marco tributario correspondiente, la legislatura aprobó la norma HB 13-1318, la cual llevaba a voto la Propuesta AA en la consulta electoral de noviembre de 2013⁴⁶.

⁴⁴ Por ejemplo, Lewis Koski, director de la MED, es un ex-oficial de policía y jefe de investigaciones en la MMED.

⁴⁵ Aunque la estructura de ingresos por impuestos y financiamiento no surgió de la creación de normas a nivel de la agencia, sigue siendo un importante aspecto del aparato regulatorio que rodea las políticas del cannabis en Colorado.

⁴⁶ La Propuesta AA pedía a los votantes aprobar lo que constituía un impuesto especial, en tanto creaba nuevos impuestos sobre la compra de cannabis al menudeo. Bajo la Constitución en Colorado, en su Artículo X, Sección 20, la “Declaración de Derechos del Contribuyente”, cualquier incremento en los impuestos debe ser aprobado por una iniciativa de votación a nivel estatal. Formalmente, señala la redacción de la norma, “otros límites sobre ingresos del distrito electoral, gasto y endeudamiento pueden ser derogados únicamente por una futura aprobación de los votantes”.

En líneas generales, la tributación aplicable a la venta de cannabis al menudeo es como sigue: Las localidades pueden optar por establecer impuestos locales a la venta de cannabis. El impuesto a la venta actualmente existente de 2.9 por ciento (sobre la venta de cannabis para uso médico y ahora al menudeo) continuaría. El estado impuso un tributo especial del 15 por ciento sobre el cannabis no procesado. Adicionalmente, impuso un impuesto especial sobre las ventas del 10 por ciento por las transacciones (punto de venta de cannabis).

La enmienda, la propia iniciativa y el texto de la autorización en la norma HB 13-1318, requerían planes específicos de distribución de los ingresos provenientes del cannabis. Por ejemplo, los primeros US\$ 40 millones recaudados mediante el impuesto especial del 15 por ciento han de usarse para la construcción de escuelas públicas. Adicionalmente, un 15 por ciento del ingreso recaudado mediante el impuesto especial a las ventas de cannabis se asignaría a los gobiernos locales que cuentan con dispensarios de cannabis en sus jurisdicciones, basándose en el porcentaje de ingresos que recauda cada jurisdicción. Una porción sustancial del ingreso restante será empleado para labores de fiscalización (en gran medida para financiar la MED). Ello brinda a la MED un flujo estable y consistente de financiamiento, aparte del proceso anual de asignaciones legislativas —una crítica mejora respecto al modelo anterior de financiamiento para la supervisión del cannabis para uso médico.

La legislación de financiamiento también permite que los fondos restantes, luego de hacer una reserva para la MED, sean divididos y distribuidos para otros propósitos relacionados. En 2014, el estado hizo precisamente eso. La legislatura aprobó y el gobernador firmó la norma SB 14-215, la cual especifica los “otros fines” para el año fiscal 2014-2015. La ley incluye más de una docena de asignaciones específicas para el Fondo en Efectivo del Impuesto sobre el Cannabis (*Marijuana Tax Cash Fund*)⁴⁷. El dinero fue a financiar escuelas, tratamiento para el abuso de sustancias, campañas de educación en salud pública y capacitación para las fuerzas del orden, entre otros rubros.

La estructura de los ingresos y distribución de fondos es laudable porque atiende importantes necesidades referidas a normas y de política, como escuelas, salud y seguridad públicas —áreas que gozan de respaldo casi universal entre el electorado. El sistema de financiamiento también reconoce que la legalización de la venta de cannabis al menudeo (e incluso para uso médico) puede crear ciertas nuevas necesidades de políticas públicas. El financiamiento de dichas necesidades mediante el proceso anual de asignación presupuestal establece un mecanismo para que la legislatura responda de manera flexible a un espacio de políticas en constante cambio.

Finalmente, la estructura del sistema de financiamiento conlleva beneficios políticos. Al responder a las necesidades de las comunidades de las fuerzas del orden y de la seguridad y salud públicas, el estado pudo desarrollar una buena disposición —y un interés— entre las audiencias que tradicionalmente se oponen a la legalización. Las autoridades estatales y locales que trabajan en salud pública y aplicación de la ley me indicaron que estaban complacidas de que el estado reconociera sus necesidades de financiamiento para abordar nuevas inquietudes de políticas.

⁴⁷ Bajo la nueva ley, las tarifas recaudadas mediante el proceso de otorgamiento de licencias serían depositadas en el Fondo de Dinero en Efectivo Procedente del Cannabis (*Marijuana Cash Fund*) actualmente existente, y empleadas para financiar las actividades regulatorias y de fiscalización del Departamento de Hacienda. Todos los otros ingresos por impuestos al cannabis serían depositados en el nuevo Fondo en Efectivo del Impuesto sobre el Cannabis. El Fondo financiaría la construcción de escuelas y el gobierno local, costos de fiscalización de la MED, y otras actividades.

El propósito de la distribución de ingresos provenientes del cannabis no es y no debe ser sobornar a los escépticos. En cambio, los nuevos ingresos pueden sin embargo jugar un papel valioso en amortiguar el impacto de la legalización sobre quienes se oponen a ella o quienes soportan sus costos —y la consideración política juega un papel indispensable en la identificación de dichas personas y la ponderación de sus reclamos. En un sentido de tal importancia, a fin de que las nuevas políticas sean efectivas y estables, este componente de la implementación resulta esencial. Al brindar amortiguadores del impacto político, el sistema de administración de los ingresos producidos por el cannabis en Colorado incorpora la sensibilidad en las complejas y cambiantes realidades sociales al interior del estado.

GOVERNANCE STUDIES

The Brookings Institution
1775 Massachusetts Ave., NW
Washington, DC 20036

Tel: 202.797.6090

Fax: 202.797.6144

brookings.edu/governance.aspx

EDITORAS

Christine Jacobs

Beth Stone

PRODUCCIÓN Y DIAGRAMACIÓN

Beth Stone

Samuel Hession

TRADUCCIÓN AL ESPAÑOL

Luis Enrique Bossio

ENVÍE SUS COMENTARIOS POR CORREO ELECTRÓNICO A GSCOMMENTS@BROOKINGS.EDU

Este documento es distribuido con la expectativa de que pueda generar comentarios útiles, y está sujeto a un análisis posterior. Los puntos de vista expresados en este documento corresponden a los autores y no deben ser atribuidos al personal, funcionarios o miembros de la junta de la Institución Brookings.