

La legalización del cannabis en el estado de Washington cultiva el conocimiento, no sólo el cannabis

Un informe sobre la estrategia del estado para evaluar la reforma

Philip Wallach

INTRODUCCIÓN Y RESUMEN¹



Philip Wallach
es Investigador docente
en Estudios sobre
Gobernanza, y autor del
libro de próxima aparición
titulado *Legality, Legitimacy
and the Responses to the
Financial Crisis of 2008*
[Legalidad, Legitimidad
y las Respuestas a la
Crisis Financiera de 2008]
(Brookings Press, 2015).

El 6 de noviembre de 2012, los electores en los estados de Washington y Colorado tomaron la trascendental y casi totalmente innovadora decisión de legalizar y regular el cannabis para uso recreacional. Aunque en muchos países se ha intentado aplicar formas de descriminalización o de uso médico legalizado del cannabis, ninguno se había aventurado a legalizar la producción, distribución y consumo recreacional de la droga, menos aún a erigir un sistema regulatorio integral y dirigido por el estado para supervisar el mercado. Pese a la falta de experiencia, y no obstante el claro conflicto con la ley federal sobre drogas, sólidas mayorías de votantes en Washington y Colorado decidieron que sus estados serían los pioneros de la experimentación. (En 2013, Uruguay les seguiría los pasos). La apertura de puntos de venta estatales de cannabis legal se hizo realidad en Colorado desde enero de este año, y finalmente ha sido aprobada en Washington desde el 8 de julio pasado.

Mientras que Colorado viene justificadamente capturando titulares por su ambiciosamente rápida (y, en muchos aspectos, impresionante) implementación de la legalización², se puede afirmar que Washington está emprendiendo la reforma más radical y amplia. Este intento busca, en efecto, cambiar no solamente la manera en que el estado regula el cannabis, sino también desarrollar herramientas mediante las cuales se evalúen las reformas, y mostrar que dichas herramientas pueden ser relevantes en medio del tumultuoso debate político partidario. Washington ha lanzado dos iniciativas. Una de ellas se refiere a políticas sobre



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 los incontables residentes de Washington que se tomaron el tiempo para dialogar conmigo sobre sus dos experimentos con cannabis, así como a Ashley Gabriele, John Hudak, Grace Wallack, John Walsh y especialmente a Jonathan Rauch por su ayuda para la investigación y redacción de este informe.

² La legalización en Colorado ha sido evaluado en detalle por mi colega John Hudak: "Colorado's Rollout of Legal Marijuana is Succeeding" [El Lanzamiento del Cannabis Legal en Colorado Está Teniendo Éxito], Centro Brookings para una Efectiva Gestión Pública y WOLA (julio de 2014) (<http://www.brookings.edu/research/reports/2014/07/colorado-marijuana-legalization-succeeding>).

drogas; la otra trata del conocimiento. En el mundo de las políticas sobre drogas y, de hecho, en el mundo de la administración pública en general, este enfoque es sumamente novedoso.

Esta segunda reforma, aunque menos pregonada que la legalización que capta titulares, resulta de muchas maneras tan audaz como la primera. El gobierno del estado de Washington está tomando muy en serio su papel como laboratorio de la democracia, incrementando sus herramientas y dedicando recursos para dar seguimiento a su experimento de una manera inusualmente meticulosa. Varias características innovadoras resultan particularmente dignas de mención:

- Una porción de los ingresos generados por el tributo especial a la venta de cannabis financiará investigaciones sobre los efectos de la reforma y sobre cómo pueden mitigarse sus costos sociales de manera efectiva. En efecto, el estado ha desarrollado desde el primer día mecanismos para evaluar sus políticas de reforma, con un flujo de financiamiento dedicado a financiar la continuidad e independencia política del sistema.
- Las acciones de investigación están siendo coordinadas a través de múltiples agencias estatales, incluyendo el Departamento de Servicios Sociales y Sanitarios (*Department of Social and Health Services*, DSHS), el Departamento de Salud (*Department of Health*, DOH), y la Junta para el Control de Licores (*Liquor Control Board*, LCB). En lugar de depender únicamente de un punto de vista o fuente de información, el estado viene utilizando muchas perspectivas para tratar de crear una evaluación multifacética sobre el tema.
- El Instituto de Políticas Públicas del Estado de Washington (*Washington State Institute for Public Policy*, WSIPP), centro de estudios internos del estado, realizará un análisis de costo-beneficio que virtualmente no tiene precedentes en cuanto a su ámbito y duración. Si este estudio se realiza con éxito, brindará un parámetro para medir los logros de la reforma, el cual puede ayudar a enfocar y regular el debate político.

Al combinar estas técnicas, los gestores de políticas del estado de Washington buscan empoderarse no sólo para regular de manera proactiva el cannabis legal sino también para informar e influenciar de manera igualmente proactiva las batallas de información que rodearán al tema del cannabis legal. Tratándose de un área de políticas en la cual abundan los defensores apasionados y, a menudo temperamentales, ello no es poca cosa. Mientras las líneas de batalla en la guerra de la información entre los defensores y detractores de la legalización se endurecen, los esfuerzos del estado por desarrollar conocimientos brindan a las autoridades la oportunidad de trascender el incesante ritmo del ciclo noticioso y poner sus miras en horizontes temporales más relevantes. Los partidarios de la reforma a lo largo del país —en cuanto a políticas sobre cannabis, así como en otros campos— harían bien en aprender de este segundo experimento, tanto como del primero.

Este documento describe los experimentos paralelos que tienen lugar en Washington: el experimento sobre el cannabis y el referido al conocimiento. El documento sopesará el potencial y los obstáculos del experimento estatal referido al conocimiento. Y ofrecerá algunas reflexiones sobre cómo aprovechar al máximo las innovaciones planteadas en Washington —tanto por quienes están más interesados en las

políticas sobre drogas, como por aquellos que buscan mejorar la manera de realizar reformas de cualquier tipo sobre políticas.

EL EXPERIMENTO DEL CANNABIS EN WASHINGTON: LA ESTRUCTURA Y EL RITMO DE LA REFORMA

Los experimentos llevados a cabo en el estado de Washington con la legalización del cannabis para uso recreativo pueden haber empezado con la promulgación del sistema I-502 en 2012, pero el estado creó el espacio para el uso médico de la droga en 1998, cuando el 59 por ciento de los electores aprobaron la Iniciativa 692. Sería erróneo calificar de “sistema” al tratamiento legal otorgado por el estado de Washington al cannabis para uso médico: lo que la Iniciativa I-692 hizo fue crear un sistema de defensa legal afirmativa que podían invocar los “pacientes con enfermedades terminales o debilitantes y quienes, a juicio de sus médicos tratantes, se beneficiarían del consumo de cannabis para fines médicos”³. En otras palabras, si usted tenía una indicación redactada por un médico que decía que usted necesitaba consumir cannabis con fines medicinales, el jurado recibía instrucciones para exculparlo de cualquier acusación de posesión presentada por un fiscal — aunque ningún mecanismo impediría su arresto o procesamiento legal⁴. El cannabis para uso médico existía en una zona gris legal incluso bajo la ley del estado: no existía un mecanismo totalmente honesto para que los pacientes adquiriesen cannabis (ni para que alguien lo cultive o venda), sino que en buena cuenta se toleraba un mercado que operaba y aumentaba, especialmente después de la aparición de un memorándum del Departamento de Justicia (*Department of Justice*, DOJ) del gobierno federal de los EE.UU., fechado en octubre del 2009, el cual indicaba que las fuerzas del orden federales reducirían la prioridad del procesamiento penal de consumidores o cuidadores que se encuentran “en claro e inequívoco cumplimiento de las leyes estatales vigentes”⁵.

Muchos estados —Colorado figurando entre los más destacados— eventualmente diseñaron controles regulatorios para sus sistemas de uso de cannabis con fines médicos, por ejemplo, mediante el otorgamiento de licencias para dispensarios y asegurando que éstos pagaran impuestos normales. Washington no adoptó controles de este tipo. En lugar de ello, los proveedores de cannabis para uso médico en el estado se hicieron más sofisticados al aislarse legalmente bajo la legislación estatal, al mismo tiempo que permanecían libres de cualquier regulación del estado en términos efectivos —situación que muchos describen como análoga al “Salvaje Oeste” (*Wild West*). Obtener una prescripción confirmatoria de la necesidad médica del cannabis se convirtió en un obstáculo bastante trivial que superar, ya que muchos profesionales médicos estaban dispuestos a vender simplemente una prescripción a quien quisiera pagar por ella. Mientras tanto, los dispensarios descubrieron un vacío legal para protegerse del procesamiento penal: ellos se convertirían en el “huerto colectivo” oficialmente designado para sus tres “pacientes” anteriores, mientras que la nómina de miembros era cambiada cada que un nuevo cliente aparecía en el

3 Secretaría del Estado de Washington, “*Initiative 692*” [Iniciativa 692] (<http://www.sos.wa.gov/elections/initiatives/text/i692.pdf>), Sección 2; Resultados de la Elección General de noviembre de 1998. (http://www.sos.wa.gov/elections/results_report.aspx?e=10&c=&c2=&t=&t2=5&p=&p2=&y=).

4 Los pacientes podían emplear esta defensa para cantidades de cannabis hasta “el volumen necesario para un suministro de 60 días”; I-692, Sección 5. Los votantes en Seattle impulsaron espacio adicional para el desarrollo de la industria del cannabis para uso medicinal al aprobar la Iniciativa 75 en 2003, la cual reducía a su nivel mínimo la prioridad para las acciones de aplicación de la ley referidas a posesión de cannabis entre el personal de las fuerzas del orden de la ciudad.

5 Ogden, David W., Vice-Fiscal General, *Memorandum for Selected United States Attorneys* [Memorando para Fiscales Seleccionados de los EE.UU.] (19 de octubre de 2009) (<http://www.justice.gov/opa/documents/medical-marijuana.pdf>):

local. Esta pequeña dosis de picardía metafísica aseguraba que no fueran procesados legalmente por posesión o tráfico, y el mercado de cannabis “medicinal” creció rápidamente.

La legislatura en Washington trató en 2011 de poner orden en este caos, aprobando la norma S.B. 5073, una amplia ley de reforma que hubiera exonerado del arresto y procesamiento legal a todos los pacientes y proveedores de cannabis que se registrasen con las autoridades en el estado (preservando el mecanismo de defensa legal afirmativa para quienes optasen por no registrarse), limitando estrictamente el tamaño de los huertos colectivos, y sometiendo a los cultivadores y dispensarios a un proceso de otorgamiento de licencias y regulación⁶. En otras palabras, al menos respecto a la ley estatal, el cannabis para uso médico hubiera salido de las sombras legales e ingresado al campo del comercio regulado. Pero el espectro de la ilegalidad federal espantó a la entonces Gobernadora Christine Gregoire, quien liquidó de manera efectiva la ley con un veto parcial. Gregoire dijo que era inaceptable arriesgarse a convertir a los burócratas del estado de Washington en criminales federales al hacerles participar en un programa de otorgamiento de licencias para un mercado que aún era considerado ilegal según la ley federal, de manera que el cannabis para uso médico siguió siendo un caos inmanejable⁷.

Contra este telón de fondo de desarrollo atrofiado para el mercado del cannabis para uso medicinal, una campaña para lograr la plena legalización se venía incubando durante mucho tiempo a cargo de dedicados defensores del tema. Entre este grupo comprometido de activistas, considerar al cannabis como un flagelo social era visto como el colmo de la irracionalidad y el prejuicio, que se derivaban directamente del legado histórico de campañas conservadoras contra el consumo de esta sustancia que databan de la década de 1930. El mensaje que buscaban difundir —rara vez de maneras muy eficaces— era “Vive y deja vivir”. El cannabis podía ser parte de un estilo de vida perfectamente saludable y bien equilibrado, y los ciudadanos deben tener derecho a tomar la decisión por sí mismos.

La redacción de la Iniciativa I-502 y la hábil campaña de incidencia para aprobarla fueron organizadas por un grupo muy diferente y con intereses muy distintos. Antes que ser pro-cannabis, los reformistas que redactaron el texto de la iniciativa, liderados por la Directora de Políticas sobre Drogas de ACLU en el estado de Washington, Alison Holcomb, estaban motivados por su oposición a la fracasada guerra contra las drogas librada por los EE.UU., que ellos consideraban había rendido escasos beneficios, al tiempo que había demandado considerables costos bajo la forma de recursos desperdiciados en acciones para la aplicación de la ley e innecesarios encarcelamientos. En lugar de enviar un mensaje libertario de permisividad, los reformistas enfatizaban un gobierno más inteligente que persigue la seguridad pública y la justicia social, mensaje que se redactó para apelar a los no consumidores e incluso a las madres de familia de clase media de ideas políticas progresistas⁸. Una parte integral del mensaje, en consecuencia, era que un viraje hacia la legalización no constituiría un abandono del control por parte del estado. En cambio, la legalización daría al estado la oportunidad de luchar con éxito para eliminar al mercado del cannabis de sus peores características, incluyendo el crimen organizado y los productos no seguros. Al mismo tiempo, el estado ya no cargaría con los desproporcionados costos de la prohibición, expresados

⁶ S.B. 5073 (2011) (<http://apps.leg.wa.gov/documents/billdocs/2011-12/Pdf/Bills/Senate%20Passed%20Legislature/5073-S2.PL.pdf>).

⁷ Katrandjian, Olivia, “*Under Federal Threat, Wash. State Gov. Vetoes Medical Marijuana Dispensary Bill*” [Bajo Amenaza Federal, la Gobernadora del Estado de Washington Veta el Proyecto de Ley sobre Dispensarios de Cannabis para Uso Médico], *ABC News* (30 de abril de 2011) (<http://abcnews.go.com/US/washington-state-governor-vetoes-medical-marijuana-dispensary-bill/story?id=13499869>).

⁸ Para consultar un maravilloso relato de las dinámicas políticas que rodean al sistema I-502, leer: Shapiro, Nina, “*Alison Holcomb: Pot Mama*” [Alison Holcomb: Mamá Cannabis], *Seattle Weekly* (25 de setiembre de 2012) (<http://www.seattleweekly.com/2012-09-26/news/alison-holcomb-pot-mama/>).

tanto en recursos desperdiciados en las fuerzas del orden como en vidas destruidas por innecesarias estadías en las cárceles.

Añadiendo al atractivo de este enfoque figuraba la comparación natural (y convincente) entre el cannabis y el alcohol, entre los cuales puede afirmarse que este último representa la mayor amenaza social. El régimen de regulación de licores en Washington es rígido, caracterizado por una poderosa Junta para el Control de Licores (*Liquor Control Board*, LCB) y una efectiva prohibición de la integración vertical de la producción y las ventas, como una manera de reducir los riesgos de rapaces monopolios que hacen presa de los peores hábitos de los bebedores. Por analogía explícita, el sistema prometido de control del cannabis ofrece la misma clase de protecciones —prospecto que resulta tanto más atractivo debido a la rápida y descontrolada expansión del mercado del cannabis medicinal.

Pero si bien la I-502 prometía un camino hacia el orden, conscientemente dejaba de establecer los mecanismos necesarios para establecerlo, al dejar incólume el tema del cannabis medicinal. Ello se debió a un simple cálculo político: si la iniciativa hubiera llevado el mercado del cannabis medicinal al camino de la extinción, se hubiera arriesgado a ser derrotado por una coalición formada por “contrabandistas y bautistas”. En cambio, al guardar silencio sobre el futuro del cannabis medicinal, podía reducir el riesgo de oposición por parte de quienes estaban satisfechos con la turbia situación legal actual⁹. Los defensores de la medida 502 esperaban que el marco establecido por ellos sería llenado por una legislación futura que engullera al caótico mercado del cannabis para uso médico, de un modo o de otro (lo cual constituye una expectativa perfectamente razonable, dado de los diversos estatutos que rigen al cannabis para uso médico en el estado pueden ser enmendados en cualquier momento por la legislatura).

Debido al posicionamiento político de la I-502, el viraje del estado de Washington hacia la legalización ha consistido en una mezcla rara de intención e indecisión. De un lado, tal como lo explica en detalle el presente informe, el estado ha establecido metas regulatorias muy altas, aspirando a una supervisión total del cultivo y la venta (aún privados) de cannabis en el estado. Cada productor, procesador y vendedor dentro del sistema 502 recibirá una licencia, proceso que involucra una verificación estricta de antecedentes penales y una revisión de sus planes de negocios. Los esfuerzos de investigación de diversos tipos se proponen informar a la Junta para el Control de Licores en tanto ésta decide sobre el otorgamiento de licencias, para permitirle fiscalizar la cantidad y el precio del cannabis legal disponible.

De otro lado, la LCB no tiene control en absoluto sobre el aún boyante mercado del cannabis para uso médico y, hasta la fecha, no se ha promulgado legislación alguna para clarificar cómo se supone que el cannabis médico coexista con el sistema 502, sometido a recargados impuestos. Una propuesta de ley, identificada como la Norma S.B. 5887, que hubiera dado claridad al proceso al fusionar los sistemas, fue aprobada por el Senado estatal a inicios de 2014, pero en última instancia fue ahogada por la perenne cuestión respecto a quién debía recibir el dinero. Los gobiernos locales están decididos a recibir una parte de los ingresos por impuestos de la medida 502, y los desacuerdos respecto a cómo distribuir estos fondos condenaron la propuesta de ley al fracaso. Muchos tienen esperanzas de que el poder legislativo

⁹ Consultar, por ejemplo, las preguntas más frecuentes proporcionadas por la campaña del “Sí a la I-502” en relación al cannabis para uso médico, la cual busca reafirmar a los consumidores de cannabis médico que su situación no se alterará. “Backgrounder: I-502 and Medical Marijuana” [Introducción: I-502 y Cannabis para Uso Médico] (<http://www.newapproachwa.org/sites/newapproachwa.org/files/I-502%20Backgrounder%20-%20Medical%20Marijuana%20-%2020073012.pdf>). Esta estrategia no fue del todo exitosa, y algunas de las voces más vehementes del bando “No a la I-502” provenían de actores involucrados en la industria del cannabis para uso médico.

del estado de Washington, en su sesión regulatoria de enero de 2015, haga prevalecer el orden al plegar el sistema del cannabis médico al esquema regulatorio de la medida 502, pero no hay garantía alguna al respecto.

Tampoco existen garantías de que la precisa y caritativa visión del control burocrático del estado resultará siendo realista —de hecho, la experiencia inicial da motivos para ser escépticos. El otorgamiento de licencias a un número adecuado de productores y vendedores ha resultado ser una tarea más difícil que lo anticipado por la LCB, lo cual ha redundado en que el lanzamiento del sistema 502 ha sido caótico. Enfrentada a muchas más solicitudes para cultivos que las anticipadas, la LCB dijo abruptamente a los postulantes a licencias de cultivo que recibirían autorización para cultivar apenas una cuarta parte del espacio originalmente anunciado, dejando a muchos empresarios con contratos de alquiler sobre áreas más grandes que las que podrían emplear. Un alud de postulaciones para licencias de venta al menudeo llevó a un proceso de sorteo orquestado con vacilación para asignar apenas 334 licencias de venta al menudeo. Muchos postulantes sintieron que estaban siendo indebidamente descalificados sin un proceso legal establecido de rectificación, lo cual ha dejado una estela de procesos legales entablados contra la LCB. La meticulosidad de las verificaciones de antecedentes penales y los requerimientos de ubicación para los lugares de expendio (para mantenerlos alejados de las escuelas, parques, etc.) ha disminuido el ritmo del proceso casi hasta la parálisis. Más aún, a diferencia de lo que ocurre en Colorado, que restringió el ingreso al mercado inicialmente sólo a empresas pre-existentes de cannabis medicinal regulado¹⁰, Washington abrió el proceso de otorgamiento de licencias a todos los interesados, muchos de los cuales no habían estado preparados para los rigores del proceso. Ello ha consumido gran parte del tiempo y energía del personal de la LCB. E incluso una vez que la LCB consiga entregar todas las licencias asignadas, muchas personas —desde los potenciales clientes hasta Pete Holmes, fiscal de la ciudad de Seattle a favor de la medida 502— temen que muy pocas personas habrán ganado acceso al mercado para que éste funcione de manera eficaz¹¹.

Las expectativas post-promulgación sobre cuándo abrirán las tiendas también se han visto frustradas repetidas veces, y la esperanza de que expendios plenamente abastecidos se abran en todo el estado durante la primavera de 2014 ha sido reemplazada por la realidad de una lenta sucesión de tiendas abriendo a partir de julio de 2014, con escasa producción disponible a la venta. En marcado contraste con la transición más bien ininterrumpida en Colorado, de un sistema médico regulado a uno recreacional, la cual ha llevado a un próspero mercado recreacional legal, el debut en Washington ha dado la impresión de ser tentativo y poco auspicioso. Aún resulta difuso el camino para que el sistema 502 desplace al mercado del cannabis para uso medicinal y al mercado negro, mediante un sólido suministro del producto legal.

Por ende, resultan evidentes las causas para el pesimismo respecto al lento desarrollo del sistema en Washington¹². Pero bien puede afirmarse que el panorama a más largo plazo luce mejor, donde los escépticos se preocupan excesivamente por los inevitables problemas inherentes al desarrollo y no otorgan suficiente valor a los beneficios de un lento avance. Desde la perspectiva de la LCB, ganar terreno poco

¹⁰ Consultar: Hudak, citado arriba.

¹¹ Johnson, Graham, “*City Attorney: Seattle Needs at Least 50 Pot Shops*” [Abogado de la Ciudad: Seattle Requiere al Menos 50 Tiendas de Cannabis], KIRO TV (4 de diciembre de 2013) (<http://www.kirotv.com/news/news/city-attorney-seattle-needs-least-50-pot-shops/ncB4Q/>).

¹² Estas causas son desarrolladas en detalle en: Sullum, Jacob, “*Washington’s Legal Marijuana Mess*” [El Desastre del Cannabis Legal en Washington], *Reason* (julio de 2014) (<http://reason.com/archives/2014/06/04/washingtons-legal-marijuana-me>).

a poco, y controlar plenamente esos avances una vez conquistados, resulta mucho más importante que avanzar rápidamente; la junta no tiene problema alguno en reconocer que el sistema 502 no ha llegado realmente a su mejor momento ahora que empiezan las primeras ventas, pero sostiene que su estrategia cautelosa le permite avanzar más eficazmente hacia un sistema que excluye a los criminales, previene la desviación de la sustancia, permite la realización de pruebas y un etiquetado más concienzudos, facilita el entendimiento empírico de los efectos del mercado legal, y mantiene un precio adecuado para el cannabis legal durante los próximos años. Dada la omnipresencia del cannabis para uso medicinal y las ventajas tributarias para los operadores ilegales, la LCB empieza con metas modestas: espera que después de un año de cabal implementación de la medida 502 (que puede alinearse aproximadamente con el año 2015, dados los retrasos en el otorgamiento de licencias para cultivadores y vendedores), el sistema legal recreacional tendrá aproximadamente un 25 por ciento de cobertura del mercado, con pronunciados avances durante los años siguientes. Para quienes tienen la mirada en el célere proceso de la legalización en Colorado, el de Washington puede provocar tanto envidia como resentimiento, pero los reguladores consideran que ello representa el camino más prudente y el que funcionará mejor para los residentes de este estado en el largo plazo.

EL EXPERIMENTO DE WASHINGTON SOBRE EL CONOCIMIENTO: MICROSCOPIOS PARA EL LABORATORIO DE LA DEMOCRACIA

Una parte integral de esta estrategia lenta pero firme en el experimento de la legalización consiste en un enfoque sobre el equipo de medición del laboratorio. En lugar de asumir despreocupadamente que su experimento de políticas sobre la legalización del cannabis producirá resultados de por sí evidentes, Washington está emprendiendo un amplio rango de pasos diseñados para permitirle entender exactamente qué tipo de efectos tendrá la I-502 sobre la vida de los ciudadanos. Este enfoque empírico está consagrado en el propio sistema I-502, y fue indispensable para hacer aprobar la legalización como un mecanismo para reducir las injusticias sociales y, en última instancia, beneficiar al estado en su conjunto. El régimen de la I-502 se toma el trabajo de declarar que está consciente respecto a los potenciales daños sociales del cannabis legal, pero simultáneamente promete cuantificar objetivamente y manejar dichos daños para obtener beneficios netos.

Para expresarlo de otra manera, la I-502 trata de comprometer al estado de Washington a cumplir el papel de científico responsable en las futuras guerras de información. Mientras quienes propugnan la anti-legalización preparan una interpretación catastrófica de los hechos como consecuencia de las primeras ventas legales —y mientras los activistas en favor del cannabis protestan porque las onerosas regulaciones continúan limitando indebidamente las libertades de las personas— los agentes del estado tratan de armarse con hechos y cifras, preparados a ocupar el razonable punto medio donde se evalúan honestamente tanto los costos como los beneficios. Éste es casi el ideal platónico de la tecnocracia: élites animadas por el servicio público que recogen y analizan datos y ponen en acción sus resultados en nombre del bien común, sin influencias de demagogos guiados por pasiones menos respetables.

Debido a una serie de razones, las cuales desarrollo más adelante, será difícil realizar esta atractiva visión. Pero inicialmente, debemos evaluar los diferentes programas de investigación que informarán las políticas del estado de Washington sobre el cannabis, y considerar por qué podrían ser potencialmente tan útiles.

- Investigación del impacto sobre la juventud.** Las secciones 28 y 30 de la I-502 asignan la primera porción de los ingresos por impuestos a apoyar investigaciones en las distintas esquinas de las burocracias en Washington. El Departamento de Servicios Sociales y de Salud (*Department of Social and Health Services*, DSHS) recibe \$125.000 cada trimestre para administrar y expandir la encuesta sobre juventud saludable que aplica desde hace mucho tiempo, la cual recoge información sobre consumo auto-declarado y sobre una amplia serie de variables complementarias, que comprenden desde “actitudes hacia el consumo de sustancias” hasta “rebeldía”. Linda Becker, funcionaria veterana del DSHS y quien ha estado involucrada en la encuesta durante muchos años, la considera un recurso clave para Washington (y afirma que el consumo auto-declarado de los adolescentes es más confiable de lo que uno podría creer). La encuesta es realizada cada año desde 1988, e incluye preguntas sobre actitudes que datan desde 1995, otorgando a Washington una mucha mejor oportunidad que la mayoría de estados para comprender si la legalización está acompañada de importantes cambios en cuanto a la orientación de los jóvenes hacia el cannabis. Por ende, la encuesta sobre jóvenes ofrece un enorme conjunto de datos y una línea de base casi ideal contra la cual medir cierto tipo de cambios —aunque hasta ahora sólo ha sido administrada en estudiantes de escuelas públicas, limitando el rango etario que cubre. La encuesta se expandirá con nuevos fondos de la Iniciativa 502 para cubrir a adultos jóvenes de edad universitaria, pero desde luego este segmento carecerá de una línea de base con la cual compararse. Las formas emergentes de consumo de cannabis, incluyendo el “vaporeo” (*vaping*), la aplicación de “toques” (*dabbing*), y el consumo de productos comestibles, también puede impulsar un cambio cultural lo bastante grande para introducir algunas serias dificultades de medición.
- Investigación sobre prevención y tratamiento.** Al DSHS le interesa tanto la investigación de los efectos del cannabis en virtud de los requerimientos de la I-502, que invierte un total de 15 por ciento de los ingresos generados por el consumo recreativo de cannabis (después de hacer reservas anticipadas) en la “prevención o reducción del consumo inadecuado de sustancias”, con el requerimiento de que al menos el 85 por ciento de sus gastos “se orienten a programas y prácticas basados en evidencias y beneficios en términos de costos que produzcan resultados objetivamente medibles”. Figurativamente hablando, sólo aquellos programas que obtengan una “Estrella Dorada de Científico Social Responsable” tendrán acceso a esta fuente de financiamiento. Este requerimiento también coloca al DSHS en estrecho contacto con el Instituto de Políticas Públicas del Estado de Washington (*Washington State Institute for Public Policy*, WSIPP, que se pronuncia “wissip”), un centro de estudios auspiciado por el estado que cuenta con amplia experiencia realizando análisis de costo–beneficio para programas sociales. El propio Departamento de Salud (*Department of Health*, DOH) del estado se encuentra en una posición paralela al DSHS: recibe el 10 por ciento de los ingresos por impuestos, después de hacer las reservas del caso, para financiar programas de educación y tratamiento por abuso de sustancias, nuevamente con el requerimiento de que estos programas sean “basados en evidencias o investigaciones” y que “brinden información médica y científicamente rigurosa sobre los riesgos a la salud y la seguridad comprendidos en el consumo de cannabis”. Dada la escasez de información científica valedera sobre cannabis, ésta es una tarea monumental y significa que el gasto programático relacionado al cannabis en el estado deberá enfocarse inexorablemente en demostrar empíricamente su propia eficiencia

—lo cual podría generar gran volumen de información útil para otros agentes involucrados en la prevención o el tratamiento del abuso de drogas, pero indudablemente redundará en un despliegue más lento y una restricción de la flexibilidad.

- **Análisis de costo-beneficio.** El enfoque central de la medida I-502 sobre la evaluación empírica consiste en su mandato de un análisis integral del costo-beneficio a cargo del WSIPP. El Instituto recibirá trimestralmente una reserva anticipada de US\$ 50.000 de los ingresos por impuestos correspondientes al régimen I-502, y tiene a su cargo un proyecto extremadamente ambicioso: debe conducir un exhaustivo análisis de costo-beneficio del régimen I-502 que incorpore una considerable variedad de factores¹³. El WSIPP debe producir un informe “preliminar” antes del 1 de setiembre del 2015, e informes “finales” subsiguientes en 2017, 2022 y 2032. Rara vez recibe una entidad sancionada por el estado la responsabilidad de conducir una evaluación sobre un cambio en políticas trascendental de tan amplio rango y a tan largo plazo, y la oportunidad creada por esta responsabilidad para el WSIPP es, al menos para los científicos sociales, bastante sorprendente.

Debemos advertir también algunos esfuerzos estructurados menos formalmente para afinar el equipo de medición a emplearse en el experimento sobre políticas en el estado de Washington. Los más importantes son las acciones de amplio alcance realizadas por la Junta para el Control de Licores para ponerse a tono en un tema en cual no tenía experiencia antes de la promulgación del régimen I-502. Dado que recibió facultades exclusivas para promulgar regulaciones prescribiendo la forma y el tamaño del mercado de cannabis legal, así como la responsabilidad para producir un sistema que desarrolle un precio ideal (ni tan alto que pierda clientes a manos del mercado negro, ni tan bajo que convierta el cannabis en una presencia ubicua), debe estar muy enterado sobre temas de cultivo, mercadeo y consumo. La Junta ha asumido seriamente este requerimiento, y en el 2013 ha desplegado un esfuerzo inicial para educar a sus funcionarios y personal a través de una proliferación de grupos de lectura y presentaciones oficiales por parte de expertos en cannabis, ofreciendo incluso una clase “Cannabis 101” para miembros de su personal que incluía una historia sobre el sitio de esta droga en la cultura de los EE.UU. También organizó licitaciones de investigaciones sobre un amplio rango de temas para dar a los reguladores una idea del mercado medicinal y del mercado negro de cannabis previamente existentes, eventualmente contratando a la empresa BOTEK Analysis Corp., firma de consultores externos liderados por el Profesor Mark Kleiman de UCLA (*University of California-Los Angeles*), para asumir todo el conjunto de proyectos. Los funcionarios de la Junta también buscaron asesoría por parte de sus contrapartes en Colorado, Uruguay y Canadá (país que recientemente ha desarrollado regulaciones relacionadas al cannabis para uso medicinal).

Al presente, ha disminuido este impulso inicial por instruirse: la agencia ha realizado su primer intento de prescribir normas y ha llevado a cabo la transición hacia lo que percibe como el perpetuo proceso de adaptar crecientemente sus posturas en la medida en que dispone de nueva información. Una de

¹³ Tales factores incluyen: salud pública, incluyendo costos de salud por el cambio de consumo y costos de salud asociados con la prohibición (es decir, por falta de regulación y por riesgos relativos al mercado negro); seguridad pública, incluyendo delincuencia relacionada al cannabis por cambio de consumo y reducción de la violencia en el mercado negro; tasas de consumo entre jóvenes y adultos, y cambios en los patrones de “consumo desadaptado”; impacto económico, incluyendo impactos en el empleo, seguridad en el espacio laboral, e ingresos a nivel estatal y local; costos administrativos estatales; impacto en la justicia penal, incluyendo cambios en el uso de recursos de las fuerzas del orden y tribunales, así como beneficios de no procesar a personas involucradas en la comercialización de cannabis a través del sistema de justicia penal.

las principales fuentes de dicha información es el intenso proceso de otorgamiento de licencias, el cual pone a la LCB en estrecho contacto con miles de personas que buscan jugar un papel en el mercado del cannabis legal —y que, luego que empiecen las ventas, le forzarán a monitorear muy de cerca cómo se maneja esta industria, y a conocer cualquier reclamo sobre cómo están afectando negativamente a sus comunidades. Con dicha experiencia, los reguladores ajustarán crecientemente el suministro de licencias en cada etapa del proceso, tratando de afinarlo hasta lograr un equilibrio estable de la oferta.

Algunos observadores están inclinados a descartar este proceso de aprendizaje por considerarlo básicamente inútil por razones Hayekianas: tratar de centralizar un enorme volumen de información difusa en una burocracia estatal parece un esfuerzo condenado a resultados sesgados y puede ser fácilmente caricaturizado como la organización de un mercado al “estilo soviético”¹⁴. Y resulta cierto que los funcionarios de gobierno a menudo se encuentran desmotivados para invertir energías en aprender sobre los efectos de sus decisiones en el mundo, de modo que la inercia burocrática y la atención a tareas rutinarias vuelven imposible una adaptación ágil.

Pero en el caso de la regulación del cannabis en Washington, esta queja está mal aplicada por dos razones. La primera es que los funcionarios del estado sienten que no existe una verdadera alternativa al control, debido a acechante amenaza de acción federal. El Departamento de Justicia ha dicho claramente que los experimentos de legalización serán liquidados rápidamente si se vuelven demasiado permisivos, y no hay muchas razones para dudar de la veracidad de esta amenaza (la cual es, desde luego, legalmente irrefutable). Bajo estas circunstancias, una preferencia por los mercados libres tiene una aplicabilidad limitada. En segundo lugar, y lo que resulta más importante, la impresión de que todas las burocracias deben ser rígidas, inflexibles e incapaces de prosperar en entornos dinámicos, es una generalización excesiva que descarta con demasiada ligereza la posibilidad de un genuino aprendizaje por parte del gobierno. Especialmente tratándose de una nueva área de regulación donde no existe un patrón predefinido de conducta, el personal burocrático puede ser congregado en torno a una misión común y estar motivado para operar a un nivel muy alto¹⁵. En el contexto dinámico de un nuevo mercado legal, eso significa hacer que los burócratas aprendan y, aunque sus esfuerzos seguramente distarán mucho de ser perfectos, existen motivos para un verdadero optimismo.

El concepto de ser pioneros importa mucho aquí: los funcionarios del gobierno saben que tienen sobre sí las miradas del mundo y, naturalmente, consideran que están involucrados en una tarea interesante y significativa, lo cual les da energías para ir más allá del simple desempeño que sus labores requieren. Existe un palpable sentido de esfuerzo de cooperación entre las autoridades del gobierno, quienes coordinan comités y forjan lazos con expertos académicos con inusual frecuencia¹⁶. Los burócratas del estado de Washington que tienen el encargo de regular el recientemente creado mercado legal de cannabis cuentan con acceso a considerables fuentes de apoyo externo; debido a que están haciendo inversiones conscientes en investigaciones innovadoras en salud pública y llevando a cabo un experimento sin precedentes en

¹⁴ Consultar: Sullum, citado arriba.

¹⁵ Consultar la discusión sobre cultura y misión organizacional en: Wilson, James Q., *Bureaucracy* [Burocracia], (Nueva York: Basic Books, 1989), pp. 109-110.

¹⁶ Aunque Colorado no muestra el mismo interés en rastrear cuidadosamente los efectos de su legalización, sus implementadores burocráticos (quienes le llevan la delantera a Washington de muchas maneras) parecen gozar de un espíritu similar, que les impulsa a productivas alianzas y a un alto nivel de desempeño. Consultar: Hudak, citado arriba.

cuanto a políticas, Washington puede ser una meca para todas aquellas personas que están seriamente interesadas en conocer los efectos de las drogas —y de la guerra contra ellas— en nuestra sociedad.

El Departamento de Justicia ha dicho claramente que los experimentos de legalización serán liquidados rápidamente si se vuelven demasiado permisivos, y no hay muchas razones para dudar de la veracidad de esta amenaza (la cual es, desde luego, legalmente irrefutable).

Washington se encuentra inusualmente bien preparado para cumplir este papel, gracias a una serie de instituciones que preceden desde hace mucho al régimen de la I-502. El propio WSIPP es un recurso inusual, con un renombre bien establecido para realizar una evaluación confiable¹⁷. Tan importante como lo anterior es el hecho de que el estado cuenta con muchos aliados académicos con quienes trabajar. Fundado en 1973, el Instituto para el Abuso de Alcohol y Drogas de la Universidad de Washington (*The University of Washington Alcohol and Drug Abuse Institute*, ADAI) cuenta con larga experiencia apoyando investigaciones y puede ser el eje que opere como una base de datos centralizada sobre información (lo cual en parte hace a través del sitio web ordenado por el régimen 502, learnaboutmarijuanawa.org, que ahora recibe aproximadamente 6,000 visitas diarias). Los investigadores en esta institución gozan de vínculos inusualmente sólidos con funcionarios del gobierno estatal y local, y coordinan solicitudes de financiamiento de muchas instituciones para expandir acciones de investigación más allá de lo que financia el régimen 502, tratando de obtener financiamiento de los Institutos Nacionales de Salud (*National Institutes of Health*, NIH), así como de fundaciones privadas como la Fundación AAA para la Seguridad del Tráfico¹⁸.

El Departamento de Justicia ha dicho claramente que los experimentos de legalización serán liquidados rápidamente si se vuelven demasiado permisivos, y no hay muchas razones para dudar de la veracidad de esta amenaza (la cual es, desde luego, legalmente irrefutable).

LO QUE IMPLICA EL ÉXITO, Y CÓMO LLEGAR A ESE PUNTO

Tomados en conjunto, resultan impresionantes los esfuerzos de Washington para promover una comprensión desapasionada de la legalización del cannabis pero, desde luego, es improbable que los pobladores del estado aprecien por su propio mérito el trabajo de los investigadores. Esta sección desarrolla el tema de los beneficios potenciales del experimento referido al conocimiento, y ofrece sugerencias sobre cómo garantizarlos de la mejor manera; la siguiente sección considera sus retos y cómo lidiar con ellos.

Los diversos investigadores de Washington tienen la oportunidad de estructurar los contornos del debate sobre la legalización en el estado, forzando tanto a sus partidarios como a sus oponentes a basar sus argumentos en evidencias empíricas de alta calidad. Sin tal evidencia, el resultado más probable sería

¹⁷ Confirmando el estatus de liderazgo del WSIPP, el Centro Pew en los Estados (*Pew Center on the States*) está buscando difundir en el modelo WSIPP. Consultar: Watson, Sara, “*Results First: Helping States Apply Objective Data and Independent Analysis to Policy Decisions to Get the Best Return on Investment*” [Primero, Resultados: Ayudando a los Estados a Aplicar Datos Objetivos y Análisis Independiente a Decisiones sobre Políticas para Obtener el Mejor Rendimiento de la Inversión], (<http://policyintegrity.org/documents/Watson.pdf>).

¹⁸ Consultar, por ejemplo, este financiamiento arduamente solicitado al NIH: “*Public Health Impact of the Changing Policy/Legal Environment for Marijuana*” [Impacto de Salud Pública del Cambiante Entorno de Políticas/Legal sobre el Cannabis] (<http://grants.nih.gov/grants/guide/pa-files/PAS-14-020.html>), que probablemente irá a parar a un grupo de investigadores en Washington.

un patrón familiar de polarización a lo largo de las líneas de combate de las guerras culturales, donde ambos bandos utilizan tanta energía destruyendo los motivos del oponente como prestando verdadera atención a los hechos sobre el terreno. La disponibilidad de un conjunto de datos respetado por la generalidad de los actores respecto a los efectos sociales del mercado recreacional del cannabis, debería ayudar a impedir de algún modo esa dinámica, al facilitar la marginalización de quienes insisten en una retórica desprovista de evidencias (o basada mayormente en anécdotas). En el corto plazo, ello debería crear más espacio para que los gestores de políticas se enfoquen en mejorar las regulaciones del estado sobre el cannabis, antes que a tener que presenciar constantemente las críticas implacables (de ambos lados). Y en el horizonte de largo plazo, ello crea la posibilidad de que actores moderados (una vez más, provenientes de ambos bandos) puedan convergir en una serie de mediciones consensuadas para evaluar el éxito relativo respecto a una línea de base establecida antes de la legalización.

Expresado de otro modo, el experimento de Washington relacionado al conocimiento crea las condiciones para convertir la regulación del cannabis en una experiencia de gestión de políticas, el dominio de analistas cuidadosos antes que de agitadores furibundos. Para cierto segmento del público convencido de que estos expertos generalmente se encuentran firmemente establecidos en un lado del espectro político, esto puede parecer una molestia en lugar de una característica. Y para todos —libertarios o guerreros— quienes quieran ver la orientación del estado en relación al cannabis como un tema primordialmente moral, transformar el área de políticas en un campo de juegos para que científicos sociales realicen el análisis gramatical sólo puede resultar amenazante. Pero para la mayoría de los ciudadanos que llega a considerar el cannabis desde una perspectiva menos absolutista, este hecho debería ser un cambio bien acogido.

El descrédito de quienes difunden desinformación es ligeramente diferente a la marginalización de los demagogos. En el transcurso de los años, los defensores de la guerra contra las drogas se han apoyado en criterios de argumentos excepcionalmente erróneos (y a menudo totalmente falsos) sobre los efectos de las drogas —y, en menor medida, lo han hecho también los partidarios de la legalización, algunos de los cuales promocionan beneficios no demostrados y a menudo dudosos del consumo de cannabis, mientras desestiman todas las inquietudes sobre efectos adversos a la salud. Un amplio número de estos partidarios de las políticas han desarrollado las trampas de la sofisticación metodológica, presentando sus argumentos bajo la apariencia de una ciencia social responsable. Sin el apoyo institucional de un grupo de investigadores menos sesgado, los “hechos” inyectados en los debates por estas fuentes se convierten en los puntos de referencia estándar para los medios de comunicación, los políticos y los ciudadanos que tratan de entender estos temas.

El experimento de Washington en relación al conocimiento tiene el potencial de refutar y desacreditar de manera decisiva los falsos argumentos y las anécdotas engañosas; una vez que exista buena información para contrarrestar la mala, los políticos que difunden argumentos disparatados se arriesgan a ser catalogados como mentirosos antes que como meros difusores de exageraciones. Esta última es una acusación que todos los políticos habitualmente enfrentan, mientras que la primera constituye un elemento disuasivo suficientemente fuerte para mantenerlos honestos (al menos la mayor parte del tiempo). Un buen modelo al respecto es la Oficina de Presupuesto del Congreso (*Congressional Budget Office*, CBO): pese a los obvios incentivos para ofrecer disparatadas infravaloraciones de los costos de una propuesta de ley, los congresistas generalmente se abstienen de hacerlo porque saben que sus propuestas serán calificadas

por la renombrada CBO. Es común disputar los estimados de la CBO pero es imposible ignorarlos, lo cual hace los debates presupuestales inmensamente más honestos de lo que serían de otro modo.

No es necesario —o no debería serlo— decir que, aparte de los efectos del proceso político, mientras mejor información exista, es también probable que mejore la toma de decisiones regulatorias, lo cual constituye en sí mismo una ventaja muy significativa. Los reguladores, como el público lego, pensarán más claramente sobre un tema cuando sean informados mediante un flujo continuo de datos y hallazgos relativamente rigurosos. A falta de tal información, es demasiado fácil para ellos verse sacudidos de un lado a otro por anécdotas que capturan titulares —como las que ya vienen apareciendo en Colorado, por ejemplo, sobre un joven que supuestamente se mató al saltar desde el balcón de su cuarto de hotel después de comer galletas preparadas con cannabis. Contar con el respaldo de información digna de crédito puede ayudar a atemperar e informar el juicio de los gestores de políticas, especialmente bajo presión, así como facilitarles justificar públicamente un ritmo deliberado de gestión de políticas. A nivel más cotidiano, un entendimiento empírico de lo que está funcionando y lo que no, resulta invaluable para reguladores y políticos mientras éstos buscan soluciones negociadas respecto a la aplicación de la ley, reglas para el otorgamiento de licencias, asignación de recursos y más. En igualdad de circunstancias, mientras más oportunidades tengan los gestores de políticas de evitar “volar a ciegas”, será más probable que tomen mejores decisiones.

Entonces, ¿qué pasos debe dar el experimento sobre el conocimiento para garantizar que se abra exitosamente este derrotero hacia una mejor gestión en políticas?

Lo más importante es defender celosamente la independencia política de los evaluadores. El destino de las dos oficinas federales de expertos, creadas en la década de 1970, ilustra el punto. La Oficina de Evaluación en Tecnología (*The Office of Technology Assessment*, OTA) fue creada en 1972 para ayudar al Congreso a entender mejor temas técnicos complicados, y durante dos décadas produjo una enorme variedad de informes detallados. Aunque la mayoría de quienes han estudiado su trayectoria han descubierto que se trataba de una institución admirablemente objetiva y útil, en última instancia un Congreso dominado por los Republicanos llegó a considerar que la OTA estaba sistemáticamente sesgada en su contra y la liquidó en 1995. Sin embargo, éste no es un destino inevitable. La ya mencionada Oficina de Presupuesto del Congreso (CBO) fue creada en 1974 para ayudar a este poder del Estado a operar a través de las a menudo impenetrables consecuencias presupuestales de sus decisiones. Pese a ser acusada de pronunciar juicios sobre uno de los temas políticamente más sensibles del gobierno, ha soportado los temporales e incluso se ha fortalecido en el curso de más de cuatro décadas. La clave para su éxito y longevidad es evidente: desde su creación, una meta central de sus líderes fue el logro de la imparcialidad. El mantenimiento de esa reputación siguió siendo una prioridad primordial, la cual fue cumplida mediante una asidua renuencia a hacer recomendaciones de políticas de ningún tipo incluso cuando le era solicitado. Los directores de la CBO advirtieron perspicazmente que si estaban en el negocio de traducir su conocimiento especializado en políticas en programas políticos, les sería imposible preservar su reputación como auxiliares imparciales de políticas¹⁹.

¹⁹ Para informarse sobre factores que contribuyen al éxito de la CBO, consultar: Joyce, Philip G., *The Congressional Budget Office: Honest Numbers, Power, and Policymaking* [Oficina Presupuestal del Congreso: Cifras Honestas, Poder y Gestión de Políticas] (Georgetown University Press, 2011), especialmente las páginas 24-47, 57 y 212-214. Para consultar una elaboración de estos temas en el contexto de la gestión de políticas regulatorias federales a nivel más general, leer: Wallach, Philip, “An Opportune Moment for Regulatory Reform” [Un Momento Oportuno para la Reforma Regulatoria], *Brookings Center for Effective Public Management* (abril de 2014) (<http://www.brookings.edu/research/papers/2014/04/11-regulatory-reform-wallach>).

Por más frustrante que resulte, la mejor manera de labrarse una reputación de objetividad es abstenerse de traducir a recomendaciones políticas la información interpretada obtenida responsablemente, cultivando en cambio relaciones a cierta distancia con otros actores (especialmente legisladores y personal en la oficina del gobernador) quienes tienen la capacidad de hacer buen uso de la información.

Aquellos encargados de estudiar los contornos y efectos de la regulación del cannabis en Washington deben prestar atención al ejemplo de la CBO y pensar seriamente en cómo pueden evitar ser vistos como engendros de las facciones a favor o en contra de la legalización. Con casi total certeza, tales percepciones condenarían al fracaso la relevancia de sus esfuerzos. Por más frustrante que resulte, la mejor manera de labrarse una reputación de objetividad es abstenerse de traducir a recomendaciones políticas la información interpretada obtenida responsablemente, cultivando en cambio relaciones a cierta distancia con otros actores (especialmente legisladores y personal en la oficina del gobernador) quienes tienen la capacidad de hacer buen uso de la información.

Por más frustrante que resulte, la mejor manera de labrarse una reputación de objetividad es abstenerse de traducir a recomendaciones políticas la información interpretada obtenida responsablemente, cultivando en cambio relaciones a cierta distancia con otros actores (especialmente legisladores y personal en la oficina del gobernador) quienes tienen la capacidad de hacer buen uso de la información.

mación interpretada obtenida responsablemente, cultivando en cambio relaciones a cierta distancia con otros actores (especialmente legisladores y personal en la oficina del gobernador) quienes tienen la capacidad de hacer buen uso de la información.

Sin embargo, ser reservados respecto a sus preferencias en cuanto a políticas no significa que los investigadores deban simplemente producir hallazgos y esperar que éstos encuentren su lugar en el mundo. Además del riesgo de ser desestimados como sesgados, existe el peligro de ser ignorados por completo; una cacofonía de hallazgos no discernidos tendrá escaso efecto en el proceso de políticas. Aquellas personas involucradas en el experimento sobre el conocimiento deben ir más allá de la producción de datos y atender la función de digerir la investigación y hacer evidente su relevancia, aun cuando deban cuidarse de extraer implicancias políticas

concretas. Ello requiere en parte de un proceso de traducción del lenguaje de erudición académica en salud pública, al discurso más llano de los debates sobre políticas. Y en parte requiere reunir los esfuerzos de muchos participantes sin posibilidades de desenvolverse como eficaces promotores de sus propios hallazgos (dado que la comunicación con el público no es el fuerte de la mayoría de los académicos).

Los encargados del experimento sobre el conocimiento deben transitar por una línea muy delgada: no deben presentarse a sí mismos como sabios cuyos conocimientos les permiten dirimir las preguntas subyacentes a las políticas, pero deben cultivar audiencias dentro de las filas de los gestores de políticas y líderes en los medios de comunicación, y deben contar con recursos para verificar el mal uso de la información que ellos proporcionan por parte de quienes la consumen. Deben ser astutos maestros sin ser arrogantes ni santurrónes —una disciplina que ocasionalmente los profesores tienen fama de carecer.

Atención especial merece el potencial papel que el WSIPP puede jugar en este aspecto. Gracias a su reputación de independencia (erigida muy al estilo de la imagen de la CBO) —junto con su acceso a un flujo confiable de financiamiento y el inusual horizonte de dos décadas para realizar sus investigaciones como parte del régimen de la I-502— el instituto tiene la oportunidad de operar como un gestor honesto del conjunto conocimiento en formación sobre cannabis legal. Debe descubrir maneras para apalancar esta posición (incluyendo la recaudación de financiamiento externo para suplementar sus fondos proporcionados por el estado) y actuar como un convocante de científicos sociales de todo tipo que trabajen en temas de políticas sobre drogas.

LIDIANDO CON LOS LÍMITES DEL APRENDIZAJE: LO QUE NO SABEMOS, O SABREMOS DEMASIADO LENTO

Pese a toda la energía y talento que se está dedicando para lograr una comprensión responsable del impacto del régimen I-502 sobre los residentes en el estado de Washington, hay razones para preguntarse si el experimento sobre el conocimiento tendrá éxito en producir conclusiones utilizables —al menos en la escala de tiempo que pueden demandar las pugnas políticas. Esta sección del documento discurre sobre los retos que impone la información incompleta o lenta para los intentos de empirismo responsable sobre la legalización del cannabis en Washington, y ofrece sugerencias para lidiar con estos problemas—ninguno de los cuales debe ser considerado fatal.

Un problema se relaciona al eterno canto de sirenas de las ciencias sociales: la idea de que el riguroso acopio de datos y una juiciosa aplicación de métodos puede brindar respuestas definitivas a todos los dilemas sociales. Especialmente debido a que el estado ha establecido un análisis oficial de costo-beneficio y lo ha consagrado como una evaluación integral de la ley, muchos se sentirán tentados a imaginar que una investigación bien realizada puede determinar plenamente si la legalización del cannabis brinda un beneficio neto para Washington. Esta visión de certeza brindada por la ciencia es ilusoria por razones que nos son familiares.

En primer lugar están las limitaciones que acompañan al análisis de los costos-beneficios. Éstos pueden ser más definitivos cuando tanto los costos como los beneficios tienen una naturaleza puramente económica. Incluir efectos de salud públicos requiere hacer una serie de supuestos penosos (como sobre el valor de la vida humana)— pero se trata de maneras razonables de equilibrar bienes sociales que resultan difíciles de reconciliar. Al utilizar algunas trilladas convenciones para monetizar los beneficios de salud, el análisis de costo-beneficio ofrece una manera rigurosa de organizar nuestras ideas sobre las soluciones negociadas de la regulación.

Pero el propio análisis de costo-beneficio se ubica en un inestable terreno conceptual cuando se le pide analizar un cambio de políticas con profundos y amplios efectos sobre la sociedad que son difíciles de predecir por anticipado —como es el caso de la legalización del cannabis. No existen trilladas convenciones para monetizar el beneficio de no destruir familias mediante el encarcelamiento, ni por reducir la sospecha que existe entre la policía y ciudadanos generalmente respetuosos de la ley que fuman cannabis. Como resultado, es probable que estos beneficios sean totalmente descartados en el análisis de costo-beneficio realizado por el WSIPP. Desde el punto de vista de los investigadores, un análisis supuestamente parcial todavía será mejor que no contar con análisis alguno; su filosofía consiste en que es mejor prestar cierta

atención rigurosa a la evidencia que no prestar ninguna atención. Esto es totalmente cierto, siempre y cuando los gestores de políticas y los medios de comunicación lo entiendan y lo internalicen.

Los investigadores pueden ayudar a sus audiencias al posicionar su trabajo de manera realista. Para el WSIPP, ello supone aclarar muy bien lo que está haciendo y por qué lo está haciendo —y enfatizar esto último desde el inicio en los resúmenes ejecutivos de sus informes. Al menos inicialmente, el WSIPP se involucrará en un ejercicio valioso e importante de especulación informada: recoger evidencia existente sobre los efectos del consumo de cannabis, combinándola con estimados preliminares sobre cómo el régimen de la I-502 afectará las tasas de consumo en Washington, y entregar estimados de diferentes tipos de impactos sociales. Los investigadores formularán la suposición clave —y básicamente no verificable— de que un mayor consumo de cannabis legal tendrá efectos similares a un mayor consumo de cannabis ilegal. También deberán formular estimados altamente inciertos sobre cómo los mercados negros y las prácticas de aplicación de la ley cambiarán en respuesta al crecimiento del mercado legal de cannabis.

Nada de esto se propone menospreciar los esfuerzos de quienes trabajan para iluminar de manera cuidadosa y responsable los efectos del régimen de la I-502 —sólo advertir que una evaluación honesta de “lo que sabemos” incluirá una considerable dosis de incertidumbre. Dicha incertidumbre nos lleva a un segundo tipo de reto para Washington: hacerse escuchar y entender por encima del barullo de quienes afirman tener respuestas claras e instantáneas. Es probable que los opositores de la legalización en particular presenten discursos apocalípticos sobre los resultados en Washington, y siempre existirá la tentación para los investigadores de alabar cuánta mayor certeza compensatoria pueden realmente ofrecer sus reflexiones más serias sobre políticas.

En lugar de ello, mientras tratan de hacerse oír en la guerra de la información, los investigadores deben diferenciarse de los artistas del contragolpe profesional, respondiendo a afirmaciones excesivamente amplias y cargadas de certezas, contraponiéndolas a otras de confiada incertidumbre. Tras afirmaciones de que la legalización ha traído consigo un difundido deterioro social, los expertos deben tomarse el trabajo de plantear el siguiente tipo de argumento: “No podemos conocer los cabales efectos del régimen I-502 sobre el Indicador Social X —y, de hecho, nadie puede. Quienes confiadamente afirman lo contrario están actuando engañosamente. Podemos estar ciertos de que aún no se ha producido una epidemia de la Inconducta Y, porque hemos medido información confiable sobre ese aspecto que muestra modestos cambios. El trágico Incidente Z es a todas luces un circunstancia muy lamentable, pero durante la prohibición de cannabis también se produjeron muchísimos incidentes lamentables”.

Tales mensajes deben ir acompañados de un esfuerzo concertado por especificar qué mediciones disponibles definirían el fracaso del esfuerzo de legalización. Es correcto insistir en que ciertas consecuencias de la legalización son imposibles de medir, pero existen muchísimas que sí son medibles, y los interesados en los datos empíricos deben buscar atraer la atención hacia aquellos datos que están disponibles y son confiables. Por ejemplo: si se incrementan significativamente los accidentes de tráfico, la deserción de escuelas secundarias, la venta de alcohol y la violencia relacionada al consumo de alcohol en la medida en que aumenta la venta de cannabis legal, y si el valor de la propiedad baja en los vecindarios donde se ubican las tiendas que venden cannabis, ello sería una fuerte evidencia de que se vienen cumpliendo los

temores de quienes se oponen a la legalización del cannabis²⁰. Los investigadores deben identificar estas estadísticas relativamente a prueba de distorsiones para guiar la formación de opiniones entre quienes buscar modelar una perspectiva objetiva del experimento en políticas²¹.

El problema con la información incompleta es algo en lo cual deberían pensar de inmediato otros estados que están considerando una reforma relativa a política del cannabis. Con gastos relativamente modestos (quizá incluso en el rango menor de seis cifras), los estados podrían auspiciar estudios diseñados para ayudar a establecer líneas de base pre-legalización sobre mediciones importantes, incluyendo encuestas de datos sobre actitudes en relación al consumo. Aunque podrían superarse muchos problemas con datos faltantes mediante decisiones tardías de inversión en mediciones, entre ellos no figura la ignorancia sobre actitudes en el pasado. Washington tiene aquí una clara ventaja sobre otros estados gracias a su encuesta de larga data a la población juvenil, y otras jurisdicciones que quieran entender los efectos de las reformas sobre las políticas de drogas harían bien en seguir su ejemplo. Una regla general que resulta útil para Alaska, Oregón y otros estados cuyos votantes pueden unirse pronto a los de Washington y Colorado: sus acciones para comprender sus experimentos en políticas deben empezar de inmediato. (Créanlo o no, un recurso muy económico que estos potenciales “legalizadores” deberían hacer es recoger muestras de agua de los desagües de sus ciudades y congelarlas — ¡lo cual, sorprendentemente, permitirá luego a los científicos determinar el consumo acumulado de cannabis a nivel de la ciudad, mediante en análisis químico de los residuos humanos!²²)

Los datos no disponibles obstaculizarán algunas acciones, debido tanto a falta de factibilidad como a oportunidades perdidas. Pero el problema más generalizado será el de no poder tener información lo suficientemente pronto para satisfacer la urgencia de las personas por ofrecer un juicio inmediato. En otras palabras, tendremos la información —eventualmente— pero este conocimiento será demasiado lento.

El núcleo del problema es una discordancia en las escalas de tiempo. Si los investigadores fueran a diseñar un marco ideal en ciencias sociales para estudiar los efectos de legalizar el cannabis recreacional, es casi seguro que insistirían en esperar hasta que ciertos datos estuvieran disponibles durante años —quizá décadas— antes de presentar cualquier conclusión definitiva. En tal sentido, pedirle al WSIPP presentar un informe en 2032 resulta mucho menos extraño de lo que suena de primera impresión, pese a la naturaleza retrospectiva y de corto plazo de la mayoría de los estudios realizados por el instituto.

Pero Washington no es primordialmente un científico social: se trata de una democracia de siete millones de personas a quienes necesariamente le importan más los resultados en el presente que la pureza del

20 O desde un ángulo distinto: si se demostrase de manera concluyente que el cannabis constituye un bien complementario al alcohol, de modo que un incremento en el consumo de cannabis bajo la legalización conlleva a mayores males sociales relacionados al alcohol, o si los propios males sociales relacionados al cannabis se vuelven tan generalizados como los del alcohol, ello debería preocupar seriamente a los partidarios de la legalización.

21 Adviértase que el número bruto de arrestos por manejar intoxicados relacionados al cannabis antes y después de instituido el sistema I-502 no constituye tal estadística, debido al muy significativo cambio en la definición de la infracción que la iniciativa promulgó. Más arrestos de personas intoxicadas al volante podrían ser una indicación de acciones más exhaustivas de aplicación de la ley, o constituir una señal de que más conductores están drogándose, y resulta difícil determinar cuál de las razones es responsable por los cambios. Sin embargo, tal no es el caso de los accidentes de tráfico o muertes en general.

22 Burnside, Jeff, “*Sewage Test: Will You Smoke Pot Now That It’s Legal?*” [Prueba del Desagüe: ¿Fumará Usted Cannabis Ahora que Es Legal?], *KOMO News* (24 de julio de 2014) (<http://www.komonews.com/news/local/Sewage-test-Will-you-smoke-pot-now-that-its-legal-268153692.html>); y ver el testimonio de Caleb Banta-Green, científico investigador de la Universidad de Washington, Instituto sobre el Abuso de Alcohol y Drogas, para el Comité de la Cámara sobre Fiscalización y Supervisión del Gobierno (9 de julio de 2014) (http://tvw.org/index.php?option=com_tvwplayer&eventID=2014070032) (empieza aproximadamente en 1:04).

conocimiento producido por sus experimentos sobre políticas. Seguramente habrá gran número de residentes de Washington que ostenten posiciones irreductibles a favor o en contra de la legalización, sin importar cómo luzca la experiencia, pero el oscilante sector medio de mente abierta no quiere ni debe esperar 10 o 15 años para emitir una opinión sobre los efectos del cannabis legal. Esta discordancia crea un dilema para quienes buscan promover reflexiones imparciales sobre la legalización: deben decir algo en el presente mientras se produce la guerra de la información, incluso si, para actuar de buena fe en términos científicos, deben esperar que los datos estén disponibles.

La manera en que se viene implementando el régimen de la I-502 vuelve este problema especialmente agudo. En un experimento ideal, el “tratamiento” se produce de golpe, y se pueden observar períodos pre- y post-tratamiento nítidamente delineados. Pero la I-502 será administrada en fases graduales; es probable que el mercado legal no entre en plena vigencia al menos hasta un par de años después que hayan abierto los primeros puntos de venta²³. Dada la lenta transición, sería poco realista imaginar que los datos disponibles de 2014 (para no mencionar los de 2013) representarán adecuadamente los efectos del nuevo régimen. Este aspecto se complica debido a la existencia residual del sistema de cannabis para uso médico, que no ha desaparecido por el momento y que sigue operando como una fuente significativa de suministro tanto para los pacientes genuinos como para los ficticios. Antes que sepamos qué tipo de dinámicas culturales y económicas se formarán alrededor de un mercado de cannabis plenamente legal y regulado, dicho mercado debe existir y desplazar la caótica situación legal que lo precedió.

Suponiendo que el poder legislativo del estado llegue a inicios de 2015 a cierto nivel de resolución respecto a la cuestión del cannabis para uso médico, el sistema 502 tendría la oportunidad de desarrollarse dentro del mercado del cannabis medicinal en el transcurso de ese año calendario. Ello significaría que el 2015 bien debía ser considerado como un período de transición. Para muchas facetas de los efectos de la ley, el estado no contaría con un año completo de datos cuyo procesamiento no represente un problema hasta el 2017, cuando lleguen los datos correspondientes a 2016. (Ello supone que es mejor considerar el informe “preliminar” del WSIPP en 2015 como un informe “promisorio”, y su “primer informe final” en 2017 será todavía bastante preliminar. Los investigadores del instituto están muy conscientes de estas limitaciones, pero probablemente no pueden transmitir las con demasiado énfasis, en vísperas del informe que se difundirá en 2015).

Desde luego, los datos que corresponden a la transición no son necesariamente inútiles pero, una vez más, el consejo para los observadores responsables debe ser manejar las expectativas del público, evitar las alabanzas infundadas y promover una confiada incertidumbre. La línea de su discurso debería ser una variante de lo siguiente: “Simplemente no podemos formular inferencias responsables sobre los efectos del sistema I-502 respecto a esa categoría hasta que contemos con datos más sólidos. Cualquier persona que afirme lo contrario está tratando de convencerles de otra cosa. No le crea. Dejemos que nuestro experimento siga su curso y esperemos que se produzcan los resultados, en lugar de pretender que conocemos más de lo que realmente podemos saber”.

²³ Más aún, gran parte del dinero asignado para la recolección de datos y análisis no empezará a fluir hasta que ingrese el dinero procedente de impuestos por las ventas legales, lo que significa que los investigadores deberán esforzarse por ponerse al día con los hechos que ocurran.

DOS EXPERIMENTOS — DOS FUTUROS

Las políticas sobre drogas siempre producirán dinámicas políticas explosivas sobre estas sustancias, ¿y por qué no habría de ser así? Las drogas, incluyendo al cannabis, sí arruinan las vidas de muchas personas, y no podemos esperar que la mayoría de los ciudadanos sean desapasionados respecto a este hecho. Pero la guerra contra las drogas de los EE.UU. también ha arruinado muchas vidas, y la revelación de tal realidad ha llevado a los votantes de Washington a emprender un audaz e importante experimento en cuanto a políticas. Los residentes de Washington también han comprometido importantes recursos para contar con el equipo que será empleado en tal experimento, creando el potencial para un aprendizaje de alta calidad sobre esta novedosa forma de actividad comercial.

Las dinámicas políticas relacionadas a este tema bien pueden terminar destrozando todo ese equipo de laboratorio antes de tener la oportunidad de emplearlo adecuadamente. El peor escenario posible para los esfuerzos del estado de Washington, y que no resulta del todo descabellado, es que resulten ser un desperdicio de tiempo y de energía, siendo sus resultados ignorados o dejados de lado por un discurso sumamente emotivo que decida el destino del cannabis legal basándose en el flujo de los ciclos noticiosos.

El escenario más optimista consiste en que, al invertir en capacidad institucional para desarrollar un aprendizaje responsable, el estilo de Washington en relación a la legalización dará espacio tanto a los ciudadanos como a los políticos de mente abierta la capacidad de decir: “Esperemos y veamos”, incluso si los defensores de ambas posturas plantean argumentos extremadamente divergentes sobre el éxito y el fracaso del sistema. Una mayoría significativa de los ciudadanos aprobó el régimen I-502, y no hay razón para pensar que las coaliciones políticas sobre el tema han sido alteradas, de manera que los gestores de políticas y los líderes políticos que están dispuestos a ver el experimento desenvolverse deben contar con un margen de tiempo para permanecer en una confiada incertidumbre. Es más probable que ello ocurra si los investigadores estén convencidos respecto a lo poco que se puede saber en el plazo más inmediato —brindando de esta manera cierto elemento estabilizador contra tanto el alarmismo como el triunfalismo prematuros.

Por ende, hay dos dimensiones del éxito a considerar mientras Washington ensaya su oportunidad para liderar el “laboratorio de la democracia” en los EE.UU. en cuanto a legalización del cannabis. La primera dimensión es el éxito en términos de efectos sociales: es decir, cambiar las políticas de manera tal que los beneficios sociales superen los costos. Pero la segunda dimensión se refiere al éxito en cuanto a evaluar los efectos sociales: obtener una imagen razonablemente precisa de los efectos de la legalización, y luego introducir dicho conocimiento en el proceso de toma de decisiones políticas. Y de este modo Washington lanza también su segundo experimento: determinar si investigadores financiados con fondos públicos pueden efectivamente evaluar una reforma sin precedentes —y, lo que resulta tan importante como lo primero, si los políticos y el público pueden ser persuadidos de esperar y luego digerir imparcialmente los hallazgos de los investigadores.

En principio, la iniciativa sobre cannabis en Washington puede ser considerada como un éxito político incluso si su iniciativa respecto al conocimiento del público resulta en fracaso. Tanto el público como los medios pueden simplemente no estar dispuestos a esperar o a prestar atención a lo que los investigadores descubran, o los investigadores pueden ser incapaces de producir resultados que sean lo suficientemente claros para ser útiles, o los científicos sociales pueden resultar siendo (no por primera vez) torpes en

comunicar lo que aprenden. Pero también puede ocurrir lo opuesto. Incluso si la legalización es considerada como un fracaso social o político, la iniciativa de Washington sobre el conocimiento puede desarrollar instrumentos y procesos que podrían llevar al éxito a otros estados —y no sólo en relación a la reforma de políticas sobre drogas.

Si los políticos pueden abstenerse de saquear los dólares provenientes de impuestos especiales dedicados a la investigación que debe realizarse en los años venideros; si la investigación producida resulta capaz de informar desapasionadamente sobre las decisiones regulatorias y los cambios legislativos; si los reguladores, políticos y medios de comunicación son capaces de escuchar; y si la primera ola de trágicas anécdotas relacionadas al cannabis pueden ser puestas en perspectiva mientras se sopesan los costos y beneficios más amplios de la legalización —entonces la reforma de políticas sobre el cannabis en Washington bien puede demostrar que plantear importantes reformas con sus propios equipos de prueba hace que los laboratorios de la democracia funcionen mejor.

Tal es un experimento que bien vale la pena realizar.

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.