

## El lanzamiento del cannabis legal en Colorado está teniendo éxito

Un informe sobre la implementación de la legalización en este estado

John Hudak



**John Hudak** es investigador docente en Estudios sobre Gobernabilidad y Editor Gerente 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.

### HOJA INFORMATIVA

**E**n noviembre de 2012, los electores en Colorado decidieron experimentar con el cannabis, aprobando una enmienda constitucional que legalizaba la venta de cannabis al menudeo (para uso recreativo). Fue una medida audaz, pero que también requería acción rápida, decidida y sin precedentes por parte del gobierno estatal para implementar las políticas. Colorado necesitaba establecer un sistema legal, regulatorio e impositivo para que el producto estuviera disponible en dispensarios el 1 de enero de 2014. Como parte de un análisis de la implementación y lanzamiento de esta medida en Colorado, John Hudak de Brookings estuvo en Denver durante una semana entrevistando a funcionarios elegidos, reguladores, representantes de la industria y otros actores que cumplen una variedad de funciones, y que incluyen partidarios y opositores de las políticas de legalización.

Entonces, ¿cómo le fue al estado? Pues resulta que, en gran medida, Colorado ha tenido éxito en su lanzamiento del sistema de cannabis legal, y sus esfuerzos iniciales de implementación han sido impresionantes. El informe detalla los éxitos, cómo ha podido el estado lograr un lanzamiento efectivo y qué retos enfrenta. A continuación, algunos puntos destacados del informe.

### ¿QUÉ HA LOGRADO COLORADO?

- Aunque es demasiado pronto para juzgar el éxito de las políticas en Colorado, no lo es para decir que su implementación inicial ha sido un éxito.
- Colorado cuenta con un sistema centrado en el mercado, sumamente regulado y con impuestos moderados que permite a residentes y turistas, mayores de 21 años de edad, adquirir cannabis en expendios al menudeo.
- Las regulaciones abordan los temas de tamaño del mercado, seguridad, acceso de los consumidores, acceso de los productores, condiciones de crecimiento, protección, carga impositiva, y una variedad de otras áreas.
- Colorado optó por reorganizar su agencia regulatoria de cannabis medicinal existente, para lidiar tanto con el cannabis con fines médicos como la venta al menudeo.

### ¿QUÉ CONTRIBUYÓ AL EXITOSO LANZAMIENTO?

- Para emprender la tremenda tarea de implementación el estado utilizó múltiples comités y grupos de trabajo diversos, incluyendo partidarios y opositores de la legalización, así como una variedad de expertos de distinta procedencia.
- Pese a su oposición a la propuesta cuando ésta fue sometida a votación, las altas autoridades del estado, incluyendo al Gobernador John Hickenlooper, se comprometieron a respaldar la voluntad de los votantes y emplearon un enfoque de buen gobierno para implementar la enmienda.



**WOLA**

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

- El despacho del gobernador trató de mejorar la coordinación entre todos los sectores involucrados dentro y fuera del gobierno respecto a políticas sobre cannabis, mediante la contratación de un funcionario que actuase efectivamente como la autoridad en políticas sobre cannabis.
- El Departamento de Hacienda (*Department of Revenue*), la agencia estatal encargada de regular el cannabis, reorganizó la actual División para Aplicación del Régimen de Cannabis para Fines Médicos, creando la División para la Aplicación del Régimen de Cannabis (*Marijuana Enforcement Division*) con nuevos funcionarios a su cargo, nuevo personal y una misión clara.
- Grupos de todo el estado de Colorado han atravesado por cambios culturales para adaptarse al nuevo entorno de políticas. Los sectores de salud, aplicación de la ley, seguridad del tráfico e incluso las industrias, se han adaptado a las nuevas demandas y retos que presenta el cannabis legal.
- El estado ha trabajado incansablemente con el gobierno, la industria, las fuerzas del orden, el sector de salud pública, salubridad y otros actores involucrados, incluyendo la ciudadanía con inquietudes sobre el tema, para crear un sistema regulatorio integral que tratase de equilibrar aspectos de protección, seguridad y acceso a cannabis. Algunas de las regulaciones más importantes incluyen:
  - Sistemas de rastreo desde la semilla hasta la venta del producto, para ayudar a los reguladores en la aplicación de la ley y tratar de prevenir la desviación ilegal del producto.
  - Un mercado inicial que está integrado verticalmente, de modo que los dispensarios al por menor deben ser propiedad de la misma empresa que cultiva el producto.
  - Un mercado inicial que creó barreras temporales al ingreso de nuevos participantes, privilegiando las compañías existentes que producen cannabis para uso médico durante el lanzamiento.
  - Limitaciones sobre la cantidad de cannabis que puede ser adquirida por vez, con límites diferenciados para residentes de Colorado y turistas.
  - Amplios requerimientos para vigilancia de vídeo tanto en los centros de cultivo como en los dispensarios de cannabis.
  - Un análisis del sistema que rige los ingresos por impuestos y tarifas que genera el cannabis que ayuda a financiar la división regulatoria, así como a la distribución de fondos a otras áreas de políticas públicas.

## ¿QUÉ RETOS SUBSISTEN AÚN?

Pese al sustancial éxito del sistema de cannabis legal en Colorado, aún subsisten retos. Para algunos de ellos, el estado ya está buscando soluciones. Sin importar ello, el estado debe trabajar activamente ahora y en el futuro para identificar y abordar los retos y problemas que surjan a partir del régimen de cannabis legal o en conjunción con éste. Algunos de los retos actuales incluyen:

- Los productos comestibles de cannabis presentan problemas en términos del tamaño de las raciones, empaque y potencia. Los comestibles pequeños a veces tienen múltiples raciones y niveles inconsistentes de THC en ellos, lo cual dificulta más un consumo responsable. Un grupo de trabajo está desarrollando actualmente normas en relación a estos temas.
- La enmienda constitucional permite a los residentes en Colorado cultivar en sus casas hasta seis plantas de cannabis—autocultivo—para consumo personal. El autocultivo presenta retos porque no está regulado por el estado, implica riesgos en cuanto a desviación del producto, y puede llevar a problemas adicionales sobre condiciones de cultivo y extracción de aceite de hachís.
- El estado ha alineado de manera errónea los incentivos en áreas de impuestos y turismo, que pueden y han llevado a consecuencias imprevistas. Diferencias en las tasas de impuestos entre el cannabis con fines médicos y el cannabis recreativo no han motivado a consumidores de cannabis medicinal o del mercado gris a cambiarse al mercado recreacional, como se esperaba. Adicionalmente, las reglas que rodean el consumo público pueden incentivar a los turistas a consumir productos comestibles de cannabis, que al presente son riesgosos para consumidores inexpertos.

Implementar las políticas públicas es un desafío en cualquier entorno y con cualquier política. Fracasos recientes a nivel federal que involucran la Ley de Atención de Salud Asequible (Obamacare), Asuntos de Veteranos de Guerra (VA) y políticas de inmigración echan luz sobre tales problemas. Al mismo tiempo, lo que viene ocurriendo en Colorado muestra cómo los enfoques cuidadosos, reflexivos y exhaustivos hacia el diseño y ejecución de un aparato administrativo pueden resultar remunerativos.

Pese a sus firmes plazos límite, un área de políticas sin precedentes y la oposición inicial de la dirigencia política, Colorado desarrolló y desplegó un sistema que hizo exactamente lo que los votantes pidieron: poner la venta de cannabis al menudeo a disposición de cualquier adulto que la desee. Con el tiempo, Colorado debe considerar los cambios necesarios para evitar los problemas directos e indirectos, y trabajar duro para mantener el entorno de éxito que ha logrado hasta ahora.

## ENVÍE SUS COMENTARIOS POR CORREO ELECTRÓNICO A [GSCOMMENTS@BROOKINGS.EDU](mailto: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.