

Regulación legal del cannabis en Uruguay: desafíos y escenarios de cambio a 10 años de su aprobación.

Diego M. Olivera Couto

Escuela de Posgrados, Universidad Católica del Uruguay

Maestría en Políticas Públicas

Dra. Rosario Queirolo

Marzo, 2024

Abstract

En 2013 Uruguay se convirtió en el primer país del mundo en legalizar el mercado de cannabis psicoactivo. Este cambio mayor en la política de drogas buscó mejorar sus impactos en términos de seguridad, salud pública y derechos humanos. Para ello, se fijó el objetivo de sustituir el mercado ilegal estableciendo tres formas de acceso legal. A 10 años de su aprobación, el mercado legal muestra una situación de estancamiento, lo cual se explica por diversas barreras de acceso que dejan por fuera a cerca de la mitad de los usuarios adultos. Concurrentemente, las cantidades de cannabis legal ofertadas son notoriamente insuficientes para permitir la sustitución buscada. Se identifica una tensión entre las regulaciones propias del modelo con un fuerte componente de control estatal y el objetivo de expandir el mercado legal. La acción de algunas de las medidas vigentes, diseñadas con el objetivo de proteger la salud pública, pueden explicar el retraso en el proceso de sustitución de mercados. Ante ello, se proponen tres posibles escenarios de reforma, evitando plantear ajustes puntuales sino una lógica de rediseño integral, identificando un modelo de control aliviado, un modelo híbrido y uno comercial. Se evalúan los posibles impactos de estas alternativas y se sugiere que el modelo híbrido sería el más adecuado para la etapa de desarrollo actual.

Palabras clave: drogas, cannabis, legalización, sustitución de mercados, reforma, salud pública, políticas de drogas, venta al público

Desafíos y escenarios de cambio en la regulación legal del cannabis en Uruguay	4
Metodología	5
Oferta y Demanda de Cannabis en Uruguay	7
Composición de la Oferta de Cannabis	7
Oferta de Cannabis Legal.....	8
Volumen de Cannabis Ofertado por Vías Formales.....	11
Oferta Fuera del Mercado Legal: Narcotráfico y Mercado Gris	13
Análisis de las Cantidades Demandadas	15
Barreras de Acceso al Mercado Legal.....	22
I) Barrera Legal-Administrativa.....	22
II) Barrera de Mercado	22
III) Barrera de Acceso Territorial.....	27
IV) Barrera de Preferencias de Consumo.....	28
Tensión entre Tipos de Política de Cannabis	31
Alternativas de Ajuste Regulatorio.....	33
Escenario I - Modelo de Control Aliviado.....	35
Escenario II - Modelo Híbrido	37
Escenario III - Modelo Comercial.....	38
Conclusiones	39
Discusión.....	43
Referencias	45

Desafíos y escenarios de cambio en la regulación legal del cannabis en Uruguay

Uruguay ha sido pionero en la legalización a escala nacional de la producción y comercialización de cannabis para uso adulto¹. La Ley N° 19.172 de 2013 creó la posibilidad de acceder a este producto por tres vías: autocultivo, clubes de membresía y venta directa al público a través de una red de farmacias adheridas. El acceso está restringido a los mayores de 18 años y tiene como condición obligatoria el registro previo de la persona ante el Instituto de Regulación y Control del Cannabis (IRCCA), pudiendo cada consumidor elegir solamente una de las tres posibles vías de acceso (Decreto 120/12, 2014).

Conjuntamente con aspectos sanitarios y de ejercicio de derechos, la legalización tiene como objetivo la reducción del mercado ilícito de cannabis procurando mitigar sus impactos negativos en términos de salud pública, seguridad y convivencia ciudadana (Lessing, 2021). En el diseño de la política de cannabis, el desarrollo eficiente de un mercado legal de cannabis para uso adulto es una condición necesaria para reducir el tamaño del mercado ilegal. Para ello, es fundamental que el producto esté disponible en condiciones de viabilidad para la mayoría de los usuarios, considerando precio, calidad, practicidad y seguridad.

Se conciben los problemas de eficiencia en este mercado como las dificultades de la oferta legal para dar respuesta a los requerimientos de todos los usuarios, quienes en un porcentaje importante continúan vinculados al mercado ilegal, al cual se asocian problemas de seguridad personal, oferta de otras sustancias con mayores daños a la salud, ausencia de control de calidad, entre otros (MacCoun & Reuter, 2001). Alcanzar los objetivos de la nueva política depende en gran medida del proceso denominado sustitución de mercados. Esto es, que la creación de un mercado legal provoque, mediante una dinámica de desplazamiento, la franca reducción o desaparición del tráfico ilícito y por tanto de sus impactos negativos.

En Uruguay, la implementación de la ley ha estado marcada por la gradualidad en la participación de los distintos agentes implicados en el mercado (productores, distribuidores y usuarios), y en la disponibilidad de producto accesible por las vías previstas. Esta gradualidad ha exhibido un ritmo bastante menor al esperado al momento de la aprobación del nuevo marco regulatorio (Baudean, 2021), lo que se relaciona a que las cantidades de cannabis legal disponibles sean claramente insuficientes para cubrir el volumen demandado por los consumidores.

De acuerdo con la última encuesta sobre uso de drogas en Uruguay, publicada en 2019 sobre datos relevados en 2018, esa transición se ha constatado parcialmente (Observatorio Uruguayo de Drogas [OUD], 2019). Según estos datos, solamente el 31% de los consumidores adultos habituales declaró estar registrado en alguno de los tres mecanismos previstos en la normativa, o algún miembro de su hogar lo está.

El propósito de este trabajo es contribuir al proceso de evaluación de la legalización del cannabis en Uruguay determinando la proporción de la demanda total que accede a cannabis

¹ Se utiliza la expresión “uso adulto” para referirse al consumo personal de cannabis psicoactivo con fines no medicinales. Debe tomarse como sustitutivo del término “uso recreativo”.

legal, indagando en las circunstancias que retrasan el ritmo de sustitución e identificando medidas regulatorias con potencial para mejorar el alcance del mercado legal. Para ello se identifican los principales cuellos de botella que actualmente restringen el desarrollo del mercado y atentan contra su eficiencia. Asimismo, se reflexiona sobre los cambios regulatorios que podrían contribuir a solucionar los problemas identificados.

En primer lugar se describe el estado de la cobertura del mercado legal, caracterizando las situaciones que aún permanecen fuera del nuevo marco regulatorio e identificando los obstáculos que frenan el proceso de transición. Segundo, se identifican posibles ajustes en la normativa vigente con potencial para eliminar las trabas, analizando los impactos que podrían tener en las prácticas de consumo y su impacto en la salud pública. Tercero, como resultado del trabajo anterior, se definen posibles alternativas de cambio. Por último, en las conclusiones se realizan recomendaciones de política pública ordenando las alternativas identificadas y esbozando desafíos sobre el proceso político que conllevan.

El presente trabajo asume que la insuficiente oferta de cannabis psicoactivo constatada para cubrir la demanda, la escasa diversidad de productos disponibles, la irregularidad en la distribución y la baja cobertura territorial de los puntos de venta, constituyen los principales obstáculos para alcanzar una adhesión masiva al mercado formal. Estas restricciones coexisten con otros aspectos que podrían estar desalentando la participación de usuarios como son las exigencias de registros previos de los usuarios al IRCCA, con el temor de que se viole la protección de datos garantizada en la ley.

Metodología

El trabajo presentado se elaboró en base a fuentes de información primaria y secundaria. El análisis de la oferta de cannabis psicoactivo de uso adulto se realizó mediante los Informes de Mercado Regulado que publica periódicamente el IRCCA (2021; 2022a; 2022b; 2023) y datos administrativos sobre la evolución de las cantidades vendidas en el período estudiado, desagregadas por fecha y tipo de cannabis, que fueron solicitados exclusivamente para esta investigación.

Las estimaciones sobre las cantidades demandadas según frecuencia de uso, características de los usuarios, gasto promedio por persona y vías de acceso se obtuvieron de la base de datos de la Encuesta Nacional sobre el consumo de Drogas (en adelante, la END) del año 2018 y los Informes de Mercado Regulado del IRCCA. Se utilizaron tanto el informe de la END (OUD, 2018) como los microdatos, que fueron solicitados a la Junta Nacional de Drogas para esta investigación. El procesamiento de esa información se realizó usando el software STATA®. Se observaron de forma detallada datos de cada una de las respuestas y cuando resultó necesario se realizaron recategorizaciones de las respuestas, como se verá más adelante. Con las fuentes primarias detalladas se determinó la cantidad estimada de cannabis que no logra abastecer el mercado regulado y la estimación del valor de mercado que supondría su relocalización al mercado formal.

Para la identificación y el análisis de las barreras de acceso que operan retrasando el avance del mercado legal se acudió a las fuentes secundarias disponibles, especialmente para

el caso uruguayo, así como estudios de otros regímenes legales, más allá de que las características regulatorias no son totalmente coincidentes. Se priorizaron investigaciones sobre el desarrollo de los mercados legales existentes en el mundo, observando su evolución en relación con la persistencia de la actividad ilícita, así como las modalidades de comercialización y el tipo de productos disponibles.

La elaboración de sugerencias para el ajuste en la política de cannabis tendiente a mitigar los problemas identificados y la evaluación de sus posibles impactos tomó como referencia evidencia disponible sobre los efectos del cannabis en la salud humana y el repertorio de medidas regulatorias comúnmente aplicados en mercados de sustancias psicoactivas no sometidas a criminalización.

Oferta y Demanda de Cannabis en Uruguay²

Uruguay es el primer país en el mundo en legalizar a escala nacional la producción, distribución y comercialización de cannabis. Con anterioridad a la promulgación de la Ley N.º 19.172 de 2013, el uso y la tenencia de cannabis psicoactivo para uso personal no estaban penalizados en el país, pero sí lo estaban todas las formas de producción, distribución y actividades conexas (Decreto Ley N.º 14294, 1974). Esto generaba una contradicción que limitaba el ejercicio del derecho por parte de los usuarios, obligándolos a recurrir al narcotráfico o al autocultivo ilegal para acceder a una sustancia que la propia ley les habilitaba a consumir.

Junto con Uruguay, en los últimos años se ha producido un significativo incremento en la cantidad de países que han descriminalizado o legalizado de alguna forma la comercialización y cultivo de cannabis para uso adulto. Proceso que emerge como respuesta a la falta de resultados mostrados por la política de “guerra a las drogas” y en un sinceramiento con respecto a los perjuicios a la salud relacionados a esta sustancia con respecto a otras drogas legales e ilegales (Caulkins et al., 2015; Decorte et al., 2020a; MacCoun & Reuter, 2001; Nutt et al., 2010; Tokatlian, 2019).

La norma sancionada en Uruguay tiene puntos de contacto y diferencias con las que se ha implementado en otros países. La legalización de la producción y comercialización de cannabis para uso adulto se llevó adelante a través de excepciones a la ley penal en drogas (Silva, 2016), todas ellas sometidas a un fuerte control estatal y con diversas regulaciones que establecen limitaciones tanto en la oferta como en la demanda. Esto otorga al régimen vigente en Uruguay una clara impronta de control estatal del mercado, diferenciándolo de otros modelos donde la actividad comercial ocupa el papel central (Cerdá & Kilmer, 2017; Pardo, 2014; Queirolo, 2020).

El artículo primero de la Ley N.º 19.172 (2013) expone los principios que explican la tónica de fuerte control estatal del modelo uruguayo, definiendo que el cometido principal es “promover y mejorar la salud pública de la población mediante una política orientada a minimizar los riesgos y a reducir los daños del uso del cannabis”. Los redactores de la ley, así como los gobiernos que llevaron a cabo su implementación, entendieron que las restricciones al modelo comercial estándar permitirían manejar de forma más prudente los posibles impactos negativos en la salud pública (Baudean, 2021; Cerdá & Kilmer, 2017; Queirolo, 2020), pero también tomaron nota de que la opinión pública estaba mayoritariamente en contra de la legalización, lo que exigía una implementación cautelosa (Cruz et al., 2018).

Composición de la Oferta de Cannabis

La oferta legal de cannabis de uso adulto en Uruguay se establece mediante tres vías: el autocultivo, los clubes de membresía y la venta al público a través de la red de farmacias adheridas (Ley de Regulación y Control del Cannabis, 2013). La posibilidad de acceder al

² Parte de los análisis contenidos en este capítulo fueron llevados adelante junto al Ec. Braulio Zelko, para un trabajo que permanece inédito.

cannabis de forma directa tiene como condición el registro previo del usuario, debiendo cada consumidor elegir en ese momento una vía de acceso exclusiva (Decreto 120/12, 2014). Por su parte, el uso compartido del cannabis obtenido por vías legales está reconocido por la ley y no requiere de registro. Como se verá, esa forma de uso tiene un alcance muy relevante en cantidad de personas.

A partir de las restricciones previstas en la regulación, la oferta aparece fuertemente segmentada y la elección que realizan los usuarios condiciona la forma en que se abastecerán de cannabis a futuro. La movilidad entre los grupos, si bien es posible, aparece restringida por los actos administrativos que implican darse de baja del registro en el que se encuentra la persona, para luego darse de alta en la vía alternativa seleccionada³.

Oferta de Cannabis Legal

Autocultivadores. Está previsto que produzcan para el autoconsumo personal o compartido en el hogar, con un límite máximo de 6 plantas y una cosecha máxima anual de 480 gramos. Formalmente no participan del mercado ya que, bajo lo que determina la ley, no es posible el intercambio entre distintos oferentes y demandantes. Más allá de estos límites legales, en la práctica esta forma de producción abastece a un mercado informal o gris, en donde sí se producen intercambios al margen de la regulación (Aguiar & Musto, 2022; Queirolo et. al, 2023).

El límite de 480 gramos anuales establecido para los cultivos domésticos resulta prácticamente imposible de fiscalizar por parte del regulador. Además, es inconsistente con el límite de máximo 6 plantas por domicilio ya que el rendimiento del cultivo presenta una alta variabilidad según método de producción. De hecho, una sola planta bien desarrollada al aire libre puede entregar esa cantidad (Caulkins et al., 2016). Asimismo, respetando el límite de 6 plantas, pueden obtenerse, en condiciones de clima controlado, varias cosechas por año. Por tanto, hay una muy alta probabilidad de producción excedentaria, para la cual no existen mecanismos de control viables en tanto todo esto sucede en el ámbito privado de los hogares. Es factible, por tanto, que el excedente generado se canalice hacia intercambios no previstos por la regulación, especialmente en un contexto de amplia demanda insatisfecha.

Existen ciertas barreras que inhiben la participación de un conjunto de consumidores que podrían estar interesados en el autocultivo. En primer lugar, esta forma de acceso requiere que el autocultivador interesado adquiera conocimientos específicos sobre técnicas de cultivo y que asuma una serie de gastos relacionados a la adquisición de los insumos necesarios para obtener cannabis en cantidad y calidad suficientes. En segundo lugar, los procesos biológicos propios del cultivo determinan que el acceso al cannabis no sea inmediato y que la persona deba diferir el consumo entre 4 y 6 meses hasta el momento de la cosecha. En ese período está formalmente impedido de acceder a cannabis por otra vía legal, salvo cedido por otra persona perteneciente

³ “Las personas inscriptas en el Registro del Cannabis en la Sección Cultivo Doméstico de Cannabis psicoactivo pueden solicitar ser dados de baja de la sección registral en cualquier momento. Las personas registradas en la Sección de Cultivo Doméstico pueden solicitar su reinscripción en otra sección luego de transcurridos tres meses contados desde baja o vencimiento del plazo en la sección anterior”. Fuente: Web IRCCA: <https://ircca.gub.uy/vias-de-acceso/>

a su hogar. Asimismo, se trata de una forma de acceso que implica al usuario asumir una serie de riesgos de pérdida del cannabis, bien por razones agronómicas, o posibilidad de hurto o pérdidas por almacenamiento inapropiado. Todos estos factores hacen del autocultivo una opción con una relación costo-eficiencia alta para la mayoría de los usuarios.

En conclusión, la legalización de esta forma de autoabastecimiento resulta razonable para hacer lugar a quienes muestran preferencias por el cultivo como práctica, pero exhibe problemas para constituirse como un mecanismo generalizado para garantizar la oferta de cannabis en el mercado.

Clubes de Membresía. La ley establece que pueden estar conformados por un número de 15 a 45 miembros cada uno (Ley de Regulación y Control del Cannabis, 2013), su creación implicó el surgimiento de pequeños grupos donde se realiza una producción centralizada que luego se reparte únicamente entre sus miembros. Éstos comparten los gastos que implica la producción del cannabis y luego reparten el producido entre ellos. Habitualmente, el pago de una membresía mensual opera como precio del cannabis que se obtiene. El acuerdo económico entre el club y sus miembros queda absolutamente por fuera del espectro de control del IRCCA, lo que contrasta con la rígida administración de precios sobre la venta en farmacias (Pardal et al., 2019).

Pardal et al. (2022) estudiaron los clubes europeos e identificaron que poseen una media de 335 miembros, una mediana de 114 y máximos de 5.000, lo cual ubica al formato uruguayo como un diseño bastante acotado en su tamaño con relación a la experiencia internacional. Las limitaciones del canal de venta al público, en particular la baja densidad de puntos de venta, han impulsado la proliferación de clubes en prácticamente todo el territorio nacional (IRCCA, 2023).

De acuerdo con los datos disponibles en la web del IRCCA existen a la fecha 355 clubes habilitados. Según el último informe de mercado publicado por el IRCCA, el número promedio de miembros por club es de 34 (IRCCA, 2023), aunque es un hecho conocido que varios de ellos operan sobre el límite de 45 socios en buenas condiciones de eficiencia. Considerando el tope de entregas de cannabis en 480 gramos anuales por miembro, esta modalidad tiene a la fecha un potencial máximo de producción de 6.609 kilogramos y de abastecimiento real de casi 5.000 kilos (considerando el número de miembros efectivamente registrados).

Aunque se trata de una modalidad de acceso de tipo no-comercial, al observar la cantidad de clubes existentes es posible pensar que, al menos en algunas localidades del país, se estén dando lógicas de competencia tanto por precio como por calidad. Por su parte el regulador se limita a controlar el tipo de instalaciones, su seguridad y a mantener un registro centralizado de las cantidades producidas y entregadas en base a declaraciones de los responsables de cada club, un rol notoriamente menos interventor que en la cadena de producción para farmacias.

Pardal et al. (2019) indagaron en este fenómeno concluyendo que coexisten modalidades de asociativismo cooperativo (siguiendo el espíritu de la ley) con otras cercanas al funcionamiento de dispensario de cannabis, que a todas luces son las predominantes en la actualidad. Si bien la ley obliga a la conformación de una asociación civil sin fines de lucro, esto no impide que luego adquieran un funcionamiento similar al de un emprendimiento privado.

Las decisiones de producción son similares a la que realizan las empresas y la participación de los miembros potenciales se encuentran guiadas por razones de costo y beneficio (calidad, variedad, y percepción de riesgo de acudir al mercado ilegal, entre otras). Algunos de ellos, eventualmente la mayoría, operan racionalmente dentro de una lógica económica de tipo empresarial donde las decisiones se toman para optimizar la producción y los ingresos monetarios obtenidos a través del cobro de las membresías. En esos clubes un núcleo relativamente menor de miembros toma las decisiones productivas y el resto se vinculan en un rol de clientela (Pardal et al., 2019).

No se identifica una lógica económica razonable en la fijación del tope de miembros en 45. La capacidad de esta modalidad para alcanzar un mejor nivel de descentralización (están presentes en 18 departamentos del país) podría contribuir a optimizar la accesibilidad al mercado legal si se incrementara la dotación de socios por club. Por otra parte, si consideramos la inversión realizada en estructuras de cultivo, un incremento en el tope de miembros podría disminuir los costos marginales de producción, ayudando a bajar los precios por gramo que hoy son notoriamente más altos que en el caso de la venta en farmacias.

La regulación actual lleva a que los clubes agrupen mayoritariamente a usuarios intensivos, con un volumen de consumo comparativamente alto en cantidades, una preferencia por la calidad del producto y, por tanto, un gasto per-cápita comparativamente alto.

Venta al Público a través de Farmacias. La producción es realizada por empresas privadas licenciadas por el Estado. Los consumidores que se registren como adquirentes en el IRCCA pueden comprar hasta 10 gramos semanales en farmacias habilitadas que ofrecen el producto (Decreto 120/12, 2014).

Una clave para entender este componente de la regulación es que la producción y la comercialización están en manos de distintas empresas, es decir que se evita la integración vertical, y que el abastecimiento a los puntos de venta se realiza solo a través de la intermediación que el regulador lleva adelante. Esto funciona hacia los dos eslabones: es el IRCCA quién controla el proceso de producción, la calidad de los lotes productivos y habilita su liberación al mercado, y es también a quien las farmacias solicitan determinadas cantidades y variedades del producto. Es por esto que, aunque hay participación de empresas privadas, el esquema se asemeja a un tipo de diseño de provisión estatal (Decorte & Pardal, 2020).

Hasta la actualidad, el IRCCA otorgó licencias para la producción de cannabis para uso adulto por un máximo de dos toneladas al año. A la fecha existen cinco licencias (2 entregadas en 2016 y 3 en 2019), pero son apenas tres las empresas que se encuentran activas en el mercado. Por tanto, existe una oferta potencial real de hasta 6 toneladas al año, las cuales podrían ampliarse hasta un tope de 10 toneladas, en el escenario de máximo despliegue de la capacidad productiva habilitada (escenario que hasta la fecha nunca se ha constatado).

Estas empresas se encuentran limitadas por el IRCCA en relación a las variedades de cannabis a plantar y el tipo de producto que es posible comercializar. La producción se inicia con plantas madre seleccionadas y entregadas por el regulador, que posteriormente se multiplican por obtención de esquejes. Si bien la ley no prohíbe que las empresas incorporen variedades

propias con diversos perfiles de psicoactividad, el IRCCA hasta el momento no lo ha habilitado. Tampoco con otros tipos de productos psicoactivos derivados de la planta de cannabis. Toda la producción se ha realizado a partir de tres genéticas denominadas *Alfa*, *Beta* y *Gamma*, las dos primeras con un perfil de psicoactividad de moderada a leve, y la tercera con un perfil algo mayor. Según se ha anunciado, durante el año 2024 se sumará una cuarta variedad denominada *Épsilon*, de perfil psicoactivo similar a la *Gamma* (Urwicz, 2023).

Para ciertos usuarios, o en la búsqueda de formas específicas de experiencia de uso, el nivel de psicoactividad disponible puede ser considerado insuficiente, lo que implica que inevitablemente una porción de la demanda no logra satisfacer sus preferencias mediante la adhesión a este mecanismo (Queirolo et al., 2023). Adicionalmente, como ya vimos, el sistema no les habilita a realizar compras puntuales a los clubes de membresía, limitando seriamente la posibilidad de que las compras de cannabis de las personas adheridas se puedan realizar exclusivamente dentro del sistema legal.

El establecimiento de las farmacias como único formato de venta al público supone restricciones significativas al desarrollo del mercado. En primer lugar, esto ha limitado las posibilidades para alcanzar una cobertura territorial aceptable. En segundo lugar, se restringe la venta a un tipo de tienda mayormente ajeno a las preferencias de los consumidores y a la impronta cultural asociada a esta sustancia (cultura cannábica). Finalmente, se establece una barrera para que emprendedores interesados en la economía del cannabis, con pequeña o mediana capacidad de inversión, puedan participar de la comercialización del producto.

Este desajuste entre realidad y expectativas aparece reflejado en los datos de las últimas END. La declaración de farmacia como mecanismo preferido entre los usuarios de cannabis cayó del 57,0% en 2014 al 23,5% en 2018 (OUD, 2016; OUD, 2019).

Al observar el número de personas registradas, obtenemos que para el caso de las farmacias el incremento es de un 144% en el período junio 2018 a junio 2023, con un crecimiento de 35.246 a 86.207, mientras que para el caso de miembros de clubes en el mismo período fue de 348%, pasando de 2.339 en junio de 2018 a 10.486 en junio 2023. Esta brecha en el ritmo de crecimiento entre ambas modalidades pudo haber sido incluso mayor de no haberse puesto a la venta la variedad *Gamma*, contexto en el cual se produjo un salto de 10.000 personas registradas para las farmacias en un plazo de 6 meses (IRCCA, 2023).

Volumen de Cannabis Ofertado por Vías Formales

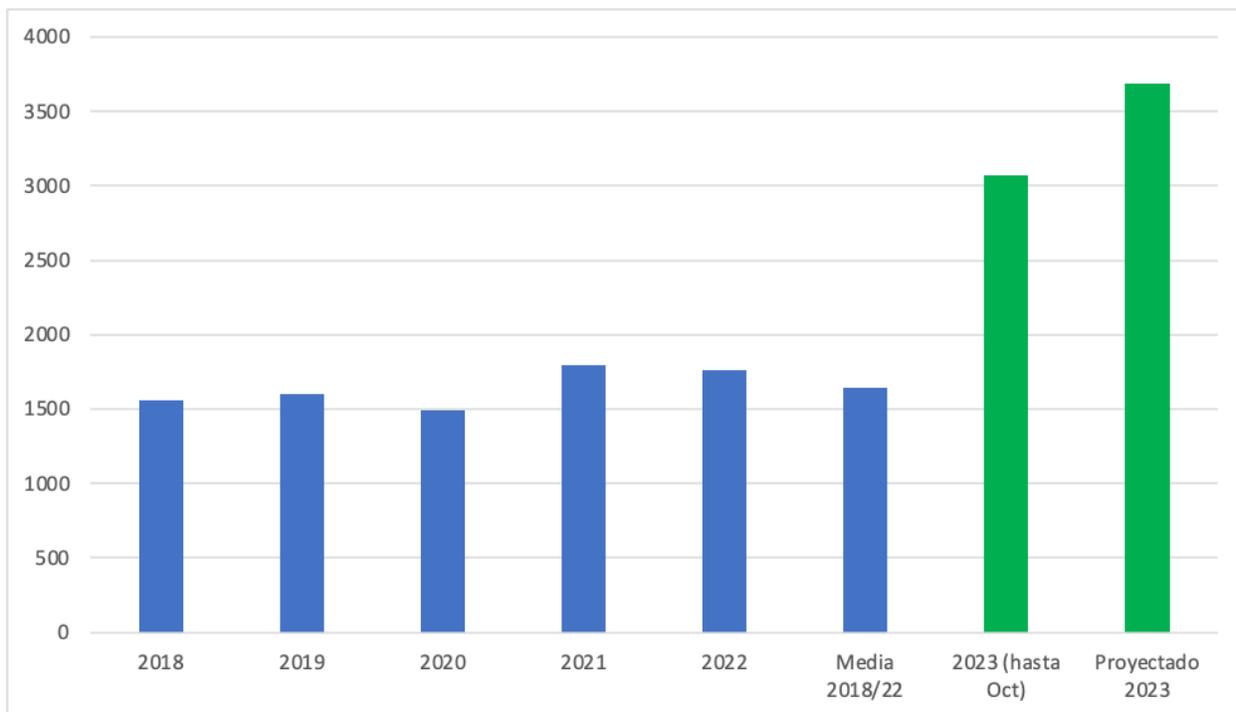
En esta sección se cuantifica la oferta de flores secas de cannabis disponibles en el mercado legal a través de las diferentes vías autorizadas.

Las cantidades ofrecidas en farmacias son reportadas por el regulador y publicadas en informes periódicos. Entre 2018 y 2022 se comercializaron a través de farmacias aproximadamente 1,5 toneladas por año, lo que representa el 37,5% del total que los licenciatarios tenían habilitado producir. Según expresaron las autoridades del IRCCA, desde que se puso en marcha el sistema en 2017 la totalidad del cannabis ofertado en el mercado efectivamente fue vendido, por lo que el tamaño de este mercado hasta el momento ha estado determinado por la producción.

De acuerdo a los datos oficiales utilizados para este trabajo, hasta junio de 2023 inclusive se habían dispensado en este sistema 10.548 kilos de cannabis psicoactivo, algo más de la cantidad que el IRCCA ha licenciado para vender en un año. Sin perjuicio de esto, el 2023 parece ser el año bisagra en cuanto a la dinámica de venta, lo cual evidentemente se asocia a la incorporación de la variedad *Gamma*, de mayor efecto psicoactivo, sobre finales del 2022.

Gráfico 1

Kilos vendidos por año en el sistema de farmacias⁴



Nota: elaboración propia a partir de informes del IRCCA

En junio del 2023 existían 61.129 personas habilitadas para adquirir cannabis en farmacias. Sin embargo, es de destacar que las personas que concretan al menos una compra mensual no superan, en ningún caso, el 20% de los registrados (IRCCA, 2023).

Recientemente el IRCCA reportó públicamente por primera vez las cantidades abastecidas por clubes de membresía. Pudo conocerse que en el 2023 los clubes entregaron 2.683 kilos a sus miembros, lo que implicó un crecimiento del 20% con respecto al 2022 y del 76% con respecto al 2021 cuando entregaron 1.520 kilos (“Farmacias vendieron”, 2024)

Finalmente, la estimación del producto obtenido por los autocultivos domésticos presenta mayores niveles de incertidumbre. A la ausencia de sistemas de registros de cantidades

⁴ Pocos días antes de la finalización de este trabajo el diario El País publicó que al cierre del 2023 se habían comercializado 3.200 kilos, algo menos de lo proyectado aquí con los datos disponibles hasta octubre.

producidas, se suma una dotación muy importante de cultivos no registrados oficialmente. Si nos limitamos a los que han completado el trámite de registro y consideramos que producen de acuerdo con las cantidades promedio anuales identificadas mediante encuesta por Aguiar & Musto (2022), la producción total estimada bajo esta vía asciende a 6,3 toneladas anuales.

Tabla 1

Estimación de las cantidades ofrecidas en el mercado legal (2023)

Vía de acceso	Personas registradas	Oferta anual (ton)
Farmacias	61.129	3,3
Clubes de membresía	10.486	2,6
Cultivos domésticos	14.592	6,3
Total	86.207	12,2

Nota: elaboración propia en base a registros administrativos IRCCA y topes legales de producción

Aun considerando que los patrones de uso entre los registrados para compra en farmacias tienden a ser de menor intensidad, sumado a que puede haber errores en las estimaciones en el caso de los cultivos domésticos, se observa una brecha extremadamente importante en la oferta por usuario registrado para cada modalidad de uso. Para el caso de las farmacias, la oferta por usuario es de 49 gramos anuales, 10 veces menor que el máximo establecido por la ley (480 gramos).

Oferta Fuera del Mercado Legal: Narcotráfico y Mercado Gris

Distintos autores dedicados al estudio de los mercados de drogas ilegales han señalado que las experiencias de legalización no consiguen un reemplazo inmediato del mercado ilegal (Caulkins et al., 2015; Baudean, 2021). Estos estudios observan una sustitución progresiva en donde aún después de los primeros años de implementación de las nuevas regulaciones, niveles de entre el 30% y 40% de la demanda sigue canalizándose a través del mercado negro. El caso uruguayo no es la excepción, pudiéndose observar dos situaciones distintas: una asimilable al narcotráfico tradicional y otra a un nuevo mercado intermedio o gris.

El comercio ilegal es llevado adelante mayoritariamente por grupos criminales con distintos grados de organización, en estructuras generalmente jerárquicas en cuya base opera la captación de personas para tareas operativas y de mayor exposición a la represión, como son las referidas al narcomenudeo. Se trata de grupos que no tienen una dedicación exclusiva al tráfico de cannabis, sino que participan en distintas actividades ilegales, incluyendo el tráfico de

otras drogas, la extorsión, el secuestro o el sicariato, entre otras (Reuter, 2014; Tokatlian, 2019; Bergman, 2023). Se verifica la participación de individuos y grupos que desarrollan otras actividades económicas legales, las que eventualmente funcionan como pantalla para enmascarar la actividad ilícita, o bien para facilitar el lavado de activos de origen ilegal (United Nations, 2023).

En lo que refiere al mercado de cannabis ilegal en Uruguay, su participación se observa a través de dos canales relevados por la END (OUD, 2019): las ventas llevadas adelante por traficantes/*dealers* y la actividad en bocas de venta de drogas. Estas últimas son propias del caso uruguayo: se ubican en fincas ocupadas, semiabandonadas o en viviendas y son gestionadas por habitantes individuales o núcleos familiares en situación de vulneración de derechos sociales. En ese sentido, es apreciable una diferencia con otros contextos urbanos donde el tráfico se da fundamentalmente en el espacio público.

A partir de la información relevada por la END (OUD, 2019), estimamos que el narcotráfico es la vía más frecuente para el 19,4 % de los usuarios activos de cannabis. Por su parte, este porcentaje asciende a 32,5% para los usuarios habituales. La END indagó por el tipo de producto ofrecido en el mercado ilegal, identificando una oferta de flores de cannabis relevante, en niveles muy similares a la de cannabis prensado. Parece claro que hay una respuesta del narcotráfico al nuevo tipo de preferencias de los usuarios uruguayos en el contexto posterior a la legalización.

Con la conformación del mercado legal y seguramente potenciado por sus limitaciones, ha surgido un nuevo tipo de intercambio de flores de cannabis que, si bien opera por fuera del marco de la regulación, tiene una dinámica que lo diferencia notoriamente del narcotráfico tradicional (Queirolo et al., 2023). Está compuesto por cultivadores locales, que estando registrados o no, producen bajo formas contempladas en la ley (cultivo doméstico o asociativo) y entregan sus productos a terceras personas. Si bien todo indica que está mayoritariamente compuesto por autocultivadores que distribuyen excedentes, muy probablemente existan también productores que tienen como objetivo principal el abastecimiento a terceros.

Al analizar este fenómeno emergente no se debe caer en simplificaciones. Un posible criterio diferenciador en este segmento del mercado se relaciona al alcance de la distribución desde quien produce el cannabis en adelante. Un primer nivel involucra a quienes distribuyen parte de su cosecha entre amigos y conocidos. Un paso más allá, a quienes lo entregan a personas con quienes no tienen un vínculo habitual. En un tercer nivel, se ubican productores que realizan entregas a intermediarios que comercializan a terceras personas. Finalmente, y en una modalidad de actividad aún más riesgosa y enfrentada con la ley, aquellos que ofrecen el cannabis producido a distribuidores que comercializan distintas sustancias. Como se aprecia, las últimas dos modalidades ingresan de una manera mucho más clara en un esquema de mercado ilegal, mientras que las anteriores aparecen como intercambios directos entre productores y consumidores. Posiblemente, a cada uno de estos grados de involucramiento en el mercado gris se asocian niveles de producción y lucro incrementales, así como mayores riesgos de conflicto con la ley penal.

La insuficiente oferta de cannabis en el mercado legal que hemos analizado, así como los obstáculos para el acceso derivados de la propia regulación que veremos más adelante, son

los factores que explican la emergencia y el crecimiento de este mercado gris que plantea desafíos muy relevantes a la nueva política de cannabis en Uruguay (Baudean, 2021).

Análisis de las Cantidades Demandadas

En 2018 fueron 238.000 los mayores de 18 años que declararon haber consumido cannabis en el último año, según datos de la END⁵. De esta manera, la prevalencia de consumo para este grupo de la población fue 14,4% con relación al total. Se trata de un mercado de consumo en expansión. Entre 2014 y 2018, años de las últimas END realizadas, el número de usuarios de cannabis aumentó 61,4%, lo que implica que 90.600 personas más utilizaron la sustancia en los últimos doce meses (OUD, 2016; OUD, 2019).

Utilizando los microdatos sobre frecuencia de consumo, se categorizaron los consumidores en experimentales (consumieron alguna vez en el año), ocasionales (consumieron alguna vez en el mes) y habituales (consumieron semanal o diariamente). En la última medición disponible (2018), el 48,0% de los usuarios fueron experimentales, el 21,5% tuvo un consumo ocasional y el 30,5% un uso habitual de la sustancia.

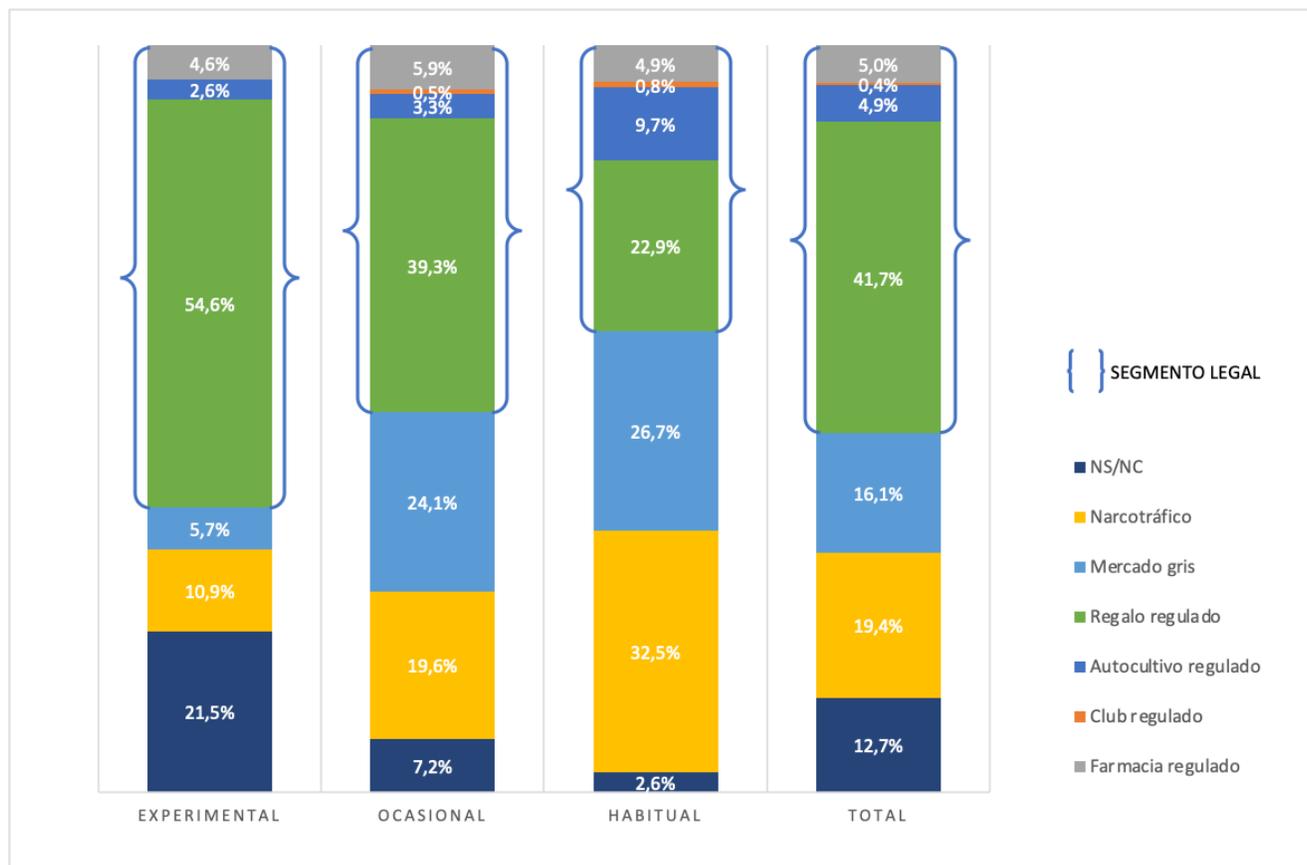
El mayor incremento entre 2014 y 2018 se dio entre los usuarios experimentales, con una expansión de 84,1%, mientras que el consumo de ocasionales y habituales aumentó aproximadamente 45,0%. El perfil de los usuarios es mayoritariamente hombres, jóvenes (menores a 35 años), y residentes en Montevideo. Con la misma base de datos, se obtuvo la distribución de vías de acceso principal entre los usuarios de los últimos 12 meses, clasificándolos de acuerdo con la frecuencia de uso que declaran para ese período.

Como se observa en el Gráfico 2, el segmento legal, que además del acceso directo incluye el cannabis de origen legal que es compartido o regalado entre personas adultas, alcanza al 51,9% del total de los usuarios del último año. Es importante notar que cuando observamos los datos por frecuencia de uso nos encontramos con diferencias relevantes. El cannabis legal es el origen principal para el 61,8% de los usuarios experimentales, el 49,1% de los ocasionales y el 38,3% de los habituales.

Gráfico 2

⁵ La presente sección centrará su análisis exclusivamente en los mayores de 18 años, por ser estos, los destinatarios de la Ley de Regulación y Control de Cannabis. La END (2018) registra la existencia de 20.384 consumidores menores de 18 años, que representan el 7,9% del total.

Vía más utilizada de acceso a cannabis según frecuencia de uso (% personas con uso de cannabis durante los 12 meses previos)



Nota: elaboración propia en base a datos de la END (2018)

La tipología de forma de acceso principal presentada aquí fue elaborada a partir de una recategorización de las respuestas a dos preguntas contenidas en la END 2018, cuyos microdatos fueron solicitados para este trabajo.

Como acceso mediante el narcotráfico, se agregaron las respuestas de compra a dealer/boca ya sea de prensado o cogollo, dado que aquí nos importó más el canal de distribución que el tipo de producto. Se incluyeron en esta categoría las declaraciones de compra indirecta con este mismo origen, así como los regalos de cannabis adquirido al narcotráfico. Como mercado gris se clasificaron exclusivamente las compras de cannabis producido legalmente, quedando por fuera los regalos.

Gráfico 3*Recategorización de respuestas a preguntas sobre vía de acceso principal*

Soy Autocultivador	Autocultivo
Soy Miembro de Club de Cannabis	Club de Cannabis
Compré en una Farmacia	Farmacia
Compré a un dealer/boca prensado	Narcotráfico
Compré a un dealer/boca cogollo	Narcotráfico
Compré a una persona que cultiva o que es miembro de un Club	Mercado Gris
Alguien me compró para mi en una farmacia	Farmacia
Alguien me compró para mi prensado en un dealer/boca	Narcotráfico
Alguien me compró para mi cogoyo en un dealer/boca	Narcotráfico
Alguien me compró para mi a una persona que autocultiva o es miembro de Club	Mercado Gris
<hr/>	
Me lo regalaron dieron o Compartieron	
Comprada en una farmacia	Regalo regulado
Cogoyo comprado a un dealer/boca	Narcotráfico
Prensado comprado a un dealer/boca	Narcotráfico
Es de autocultivo o Club de Cannabis	Regalo regulado
NS/NC	NS/NC

Nota: Elaboración propia a partir de la END 2018 (OUD, 2019)

El uso compartido o los regalos de cannabis producido legalmente tiene un peso relevante como forma de acceso de acuerdo con lo relevado por la encuesta. Entre los usuarios activos, 4 de cada 10 declaran que esa es su principal vía de acceso, cifra que supera la mitad entre los usuarios experimentales. Con la información disponible no se pudo determinar de manera completa si los autocultivos o clubes donde se origina el cannabis que luego se comparte o regala están formalizados mediante registro y por tanto, si se apegan en su funcionamiento a las restricciones establecidas en la ley. Más allá de este reparo, los datos indican que poco más de la mitad de los usuarios tiene como principal vía de acceso el cannabis, adquirido o regalado, que tiene como origen la producción legal.

En la END 2018 el 62,1% de los usuarios, aproximadamente 148.000 personas, manifestó haber consumido en los últimos 30 días previos a la encuesta. Entre éstos, unos 65.000 usuarios declararon haber comprado el producto y también el gasto asociado al mismo. Esos datos muestran que tanto el porcentaje de usuarios que manifiesta haber comprado cannabis como el monto destinado a su compra aumenta en función de su frecuencia de uso. Por su parte, el acceso mayoritario de los usuarios con menor frecuencia de consumo se da a través de regalos de terceros y no mediante la compra directa, por lo cual no presentan datos asociados a gasto.

Dentro del grupo de usuarios habituales el 62,9% declaró haber comprado el producto y la mediana de gasto per cápita mensual ascendió a \$500. Por su parte, la media o promedio del gasto fue \$1.060, lo que muestra una mayor dispersión de datos en los valores altos de la distribución.

Tabla 2*Gasto declarado en cannabis según frecuencia de uso (\$ mensuales)*

Tipo de usuario	Personas	Mediana	Media	Máximo
Experimental	6.393	100	282	1.000
Ocasional	16.677	250	356	2.000
Habitual	41.900	500	1.060	10.000
Total	64.970	400	802	10.000

Nota: elaborado en base a END (2018). Usuarios en los últimos 30 días que declararon gasto

La END permite estimar la cantidad total demandada, a partir de las consultas sobre el consumo diario (en gramos y cigarrillos) a aquellas personas que utilizaron cannabis en los últimos treinta días y la frecuencia de su uso (número días con consumo). Los datos atípicos observados sugieren la existencia de problemas de comprensión al momento de contestar las preguntas relativas a la cuantía del consumo y las equivalencias entre gramos y cigarrillos. Para mitigar los efectos de estas posibles respuestas erróneas, se limitó el consumo mensual máximo a 100 gramos por persona. Estas cifras se encuentran en línea con la literatura que señala que los consumidores más intensivos tienen un consumo diario de 2,9 gramos, el equivalente mensual aproximado a 100 gramos por mes (Boidi et al., 2016). En total se encontraron 15 respuestas con un consumo habitual mensual superior a 100 gramos mensuales. Para estimar la demanda total se utilizaron las medias ponderadas en función del peso que la END le asigna a cada persona. Para el cálculo, se homogeneizaron las cantidades expresadas en gramos y se ajustaron las mismas en función del consumo habitual.

En base a esta metodología, se estimó en 30,7 toneladas la cantidad de cannabis para uso adulto consumida en 2018. El crecimiento de las cantidades demandadas estimado es algo superior al aumento del número de usuarios registrado entre 2014 y 2018 (61,4%), lo que podría estar mostrando indicios de una mayor intensidad de uso. El 80,2% del total demandado corresponde al consumo realizado por usuarios habituales, lo que es coherente con los modelos para mercados de sustancias psicoactivas. En el otro extremo, solamente el 5,6% del consumo se explica por la demanda de usuarios experimentales.

Tabla 3

Cantidad demandada y consumo promedio según frecuencia de uso.

Tipo de usuario	Total anual (ton.)	Total año (%)	Per cápita mes (media pond, grs.)
Experimental	1,7	5,60%	1,2
Ocasional	4,4	14,20%	7,1
Habitual	24,6	80,20%	28,3
Total	30,7	100,00%	10,7

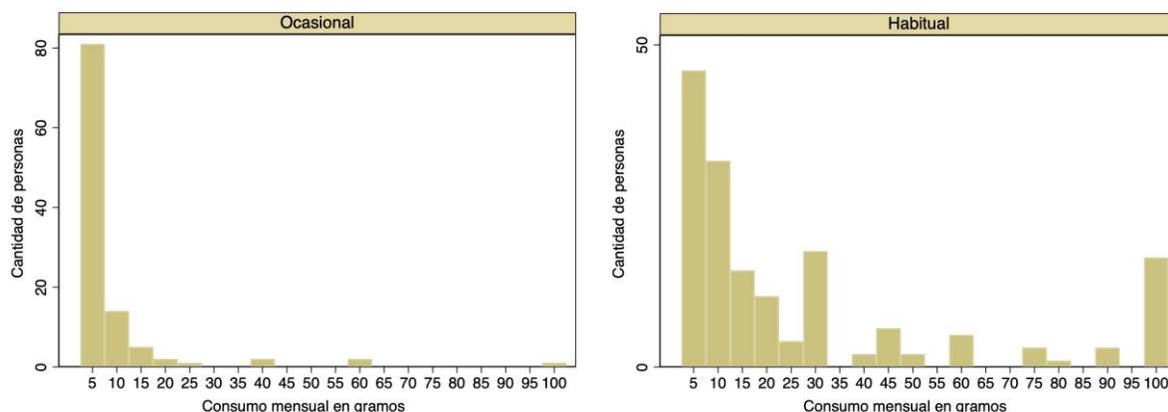
Nota: elaborado en base a END (2018)

El consumo promedio se estimó en 10,7 gramos per cápita al mes. Las cifras estimadas varían significativamente según la frecuencia de uso. Los usuarios habituales consumieron en promedio 28,3 gramos de cannabis al mes, mientras que los experimentales usaron 1,2 gramos. Como es de esperar, el consumo de los usuarios habituales presenta una mayor variabilidad que el de los consumidores experimentales y ocasionales, quienes en su inmensa mayoría consumen menos de 5 gramos al mes. Por otra parte, el nodo existente en el extremo superior de la distribución en los usuarios habituales se encuentra estrechamente vinculado a la decisión de topear el consumo mensual en 100 gramos siguiendo a la literatura relacionada a consumo intensivo, cuestión que también podría estar reflejando problemas relacionados a los datos (ver Histograma 1).

Estos datos revelan el peso que los usuarios habituales tienen en el mercado de cannabis, tanto en cantidades consumidas como en gasto. Sin embargo, en este grupo solamente el 31% de los usuarios declaró estar registrado a alguno de los tres mecanismos previstos en la normativa, o algún miembro de su hogar lo está, lo que implica un claro desafío para la política.

Histograma 1

Consumo habitual de clientes ocasionales y habituales (grs. mensuales)



Nota: elaborado en base a END (2018)

Con un tono más positivo, los datos estudiados indican que entre 2014 y 2018 se produjo una baja significativa del narcotráfico como vía más frecuente de acceso al cannabis. En particular, se destaca la caída del narcotráfico tradicional, disminuyendo la compra de cannabis prensado como vía más frecuente de acceso desde el 58,2% al 11,6% de los usuarios (IRCCA, 2018; OUD, 2019).

Sin perjuicio de esta reducción en la participación del narcotráfico observada, estimaciones realizadas a partir de la END (2018) dan cuenta de aproximadamente 23.500 consumidores que continúan abasteciéndose por esta vía, y que demandan unas 8,0 toneladas de cannabis al año⁶. Considerando el precio regulado que se paga por el producto en farmacias⁷, se estima en 13,8 millones de dólares anuales el valor de esta producción. Asimismo, se estima que otras 6,6 toneladas de cannabis consumidas por usuarios habituales se transan en el mercado gris. El valor de este producto, a precios de farmacia, se calcula que asciende a 11,3 millones de dólares.

Existe pues, un mercado con un valor de entre 25 y 50 millones de dólares anuales, según se considere el precio regulado que se paga en farmacias o un costo aproximado de membresía en un club de cannabis, que podría ser canalizado a través de empresas con licencia legal y clubes de membresía, contribuyendo a disminuir el narcotráfico y a regular un mercado que opera

⁶ A los efectos de obtener una primera aproximación del volumen demandado según origen de la sustancia, se toma a la vía de acceso más frecuente declarada por cada usuario como la única forma de abastecimiento utilizada en el período analizado. Esto implica asumir que la vía más frecuente es representativa del consumo del individuo y que los eventuales sesgos se anulan a nivel agregado, cuestión que no es posible contrastar con la información disponible.

⁷ Se trata de una estimación que podría asumirse de “mínima” en tanto el precio regulado es comparativamente bajo respecto a otras vías alternativas. Según fuentes calificadas consultadas el valor del gramo en farmacias equivale a aproximadamente la mitad que el de un Club de Membresía.

al margen de la reglamentación. Para que esto suceda, parece relevante reducir algunas de las trabas que restringen la ampliación de la oferta del mercado legal y otras que operan como desincentivos a la incorporación de consumidores que hasta el momento prefieren mantenerse en el mercado ilegal.

Barreras de Acceso al Mercado Legal

Establecidas las limitaciones en la cobertura del mercado legal resulta pertinente indagar en los mecanismos que las generan. Para ello se desarrolla un análisis en cuatro dimensiones:

I) Barrera Legal-Administrativa

El mecanismo de registro individual, que actúa como condición excluyente para el acceso legal al cannabis, es uno de los componentes distintivos y a la vez complejos de la regulación uruguaya. Se trata de un dispositivo claramente excepcional en tanto no existen otros mercados de consumos para adultos donde la ley exija inscripción previa obligatoria. Esto permite dimensionar el tono regulatorio, con una fuerte carga de control, que los legisladores uruguayos quisieron imprimirle a la nueva política.

Si bien no se cuentan con estudios sistemáticos sobre el efecto del registro en la disposición a ingresar al mercado legal, una hipótesis manejada habitualmente (Álvarez et. al., 2022) es que opera como una barrera de acceso, al menos para una parte relevante de los usuarios de la sustancia. Aun reconociendo el proceso de normalización cultural sobre el uso de cannabis que conlleva la legalización (Gould et. al, 2019), es esperable que las personas no quieran ser reconocidas públicamente como consumidores de una droga, y la propia existencia de una base de datos genera un nivel de riesgo e incertidumbre que muchas no están dispuestas a aceptar (Queirolo et. al, 2022).

La Encuesta Nacional sobre Drogas (END) de 2018 consultó sobre la probabilidad de adhesión futura a los usuarios de los últimos doce meses que no están registrados en ninguna modalidad. Dos tercios de estos (que conforman el 84% del total), señalaron que la misma es baja o nula. Esa proporción tiene sensibles diferencias al observar el patrón de uso, mostrando que en los usuarios esporádicos no registrados 77,5% declaran no tener voluntad de registrarse, mientras en los usuarios habituales el porcentaje es de 45,5.

Datos preliminares de una encuesta mediante RDS a usuarios frecuentes presentados públicamente en noviembre de 2023 por investigadoras de la Latin American Marijuana Research Initiative (LAMRI), indican que el “temor a que el registro se haga público” es el principal motivo para no registrarse con un 32,3% de las menciones, seguido por considerarlo inútil con un 30,6%. Asimismo, con la misma base de datos las investigadoras señalan que las barreras de acceso podrían ser más importantes entre usuarios jóvenes y en personas de sectores socioeconómicos bajos (Queirolo et. al, 2022). En la baja disposición al registro de estos grupos podrían operar factores relacionados a aspectos de la tramitación como la acreditación de un domicilio, para la cual se exige presentar un recibo de servicios públicos a nombre del interesado o, en su defecto, una constancia policial.

II) Barrera de Mercado

Las actividades básicas en cualquier mercado son la producción, el intercambio y el consumo. En una economía abierta en competencia los productores y consumidores son tomadores de precios y es mediante el libre ajuste de estos que oferta y demanda entran en

equilibrio provocando que los mercados se completen, es decir, que no exista exceso de oferta ni de demanda.

Siguiendo la teoría neoclásica de la economía, los individuos obtienen utilidad mediante el consumo de bienes adquiridos en el mercado, lo cual determina el bienestar social agregado. La situación conocida como óptimo de Pareto supone que si es posible para cualquier individuo mejorar su situación, por ejemplo consumiendo mayor cantidad de un bien específico, y esto no implica empeorar la situación de nadie más, debe poder hacerlo. En equilibrio, los productores maximizan sus beneficios y los consumidores su utilidad, tomando un cierto vector de precios como dado. El equilibrio competitivo se considera una condición fundamental para alcanzar el óptimo en términos de bienestar social ya que de un lado las empresas maximizan beneficios y del otro, los consumidores maximizan utilidad dentro de la restricción presupuestal (Mas-Colell, 1995)

Como hemos descrito, el mercado legal de cannabis en Uruguay está condicionado por múltiples definiciones regulatorias que lo alejan de la situación de equilibrio competitivo. Las más relevantes son: la cantidad limitada de productores, los topes a las cantidades producidas, fijación de límites a la compra y el precio administrado por el regulador

El resultado observado es el esperable desde este marco teórico: el comercio de cannabis al público se ha caracterizado por una insuficiente oferta de producto, o su contracara, un exceso de demanda. Un tipo de desequilibrio que en situaciones de libre mercado se ajusta mediante cambios en los precios y las cantidades ofrecidas, aquí se compensa con el desplazamiento de parte de la demanda hacia otros mercados fuera de la legalidad, en tanto estos logran ser asimilables en términos calidad y precio. Dicho de otra forma: este desequilibrio del mercado legal genera espacio e incentivos para que el narcotráfico tradicional sobreviva o bien, para que surjan nuevos productores fuera del marco legal.

Algunos datos disponibles dan sustento a esta hipótesis. En una encuesta realizada 2021 a personas registradas como adquirentes, el IRCCA relevó que 14,5% no habían adquirido durante los últimos doce meses y que 17,1% lo habían hecho una sola vez. Además, un 23,3% señaló no lograr satisfacer sus necesidades de compra por el tope de cantidad mensual (IRCCA, 2021).

Los datos administrativos sobre la operativa de venta publicados por el IRCCA (2021) van en la misma dirección. Durante el 2021 concretaron al menos una compra en farmacias solamente un 53% de las personas registradas para ese mecanismo. Al cierre del 2022 ese porcentaje descendió a 40% y durante el primer semestre del 2023 fue el 58%.

Un análisis pre-post de la incorporación de *Gamma*, la tercera variedad de cannabis al mercado aporta información en el mismo sentido. Hasta diciembre del 2022, momento en el que se produjo la innovación, la media de kilos vendidos al mes era de 131, desde el cambio hasta la última medición disponible (junio del 2023) ese valor se ubicó en 289 kg por mes, mostrando un incremento del 158%.

Paradójicamente, este exceso de demanda no ha provocado una respuesta acorde en la oferta por parte de las empresas. Considerando el período que va desde el inicio de la operativa de venta legal (julio 2017) hasta junio 2023, se comercializaron poco más de 10 toneladas de flores secas a través del mecanismo de farmacias. El tope anual de producción por empresa quedó establecido en 2.000 kilos por empresa. Si consideramos que han estado activas al inicio 2 empresas y luego, en 2021 se suma una tercera, las ventas estuvieron algo por debajo de la mitad del máximo permitido en las licencias. Surge la pregunta sobre cuáles son los motivos que impiden o desestimulan a las empresas a producir cantidades cercanas al límite autorizado, pudiendo establecerse hipótesis en torno a la rigidez de las regulaciones existentes sobre las formas de producción, el tipo de variedades utilizadas, la estructura de la cadena de distribución, la escasez de puntos de venta o la definición de precios.

En cualquier caso, parece claro que la regulación incide negativamente sobre los incentivos que operan sobre la producción. Es un tema aún no estudiado, pero de evidente importancia. Una hipótesis posible es que las fuertes limitaciones a la competencia provocan incentivos negativos sobre las empresas. No solo por las pocas licencias de producción otorgadas, sino porque las principales dimensiones de la producción no pueden ser modificadas por las empresas: precio, esquema de distribución, tipos de variedad, estándares de calidad, marcas y etiquetado. Incluso los métodos de producción están sometidos a la supervisión directa y aprobación del regulador. Esto conforma un esquema en donde las empresas funcionan como meros abastecedores del regulador, que si bien no produce por sí mismo, es el operador dominante en el tablero de control de la producción. Es posible entonces que estén actuando, sinérgicamente, incentivos negativos de las órbitas pública y privada: el regulador tomando decisiones que en los mercados en competencia toman los productores en base a la maximización de beneficios, y por otro lado las empresas operando con la certeza de que, si realizan un cumplimiento básico del contrato, tienen un lugar asegurado en un mercado oligopólico. Retirados los incentivos a la maximización de beneficios y a disputar mercado con otros competidores, las cantidades producidas, e incluso la calidad del producto, se ven resentidas.

La superposición de regulaciones que limitan la producción y la competencia, sin un esquema coherente que las articule entre sí, derivan en un mercado desabastecido, ineficiente y con una calidad limitada, en el cual los consumidores están atrapados, sin posibilidad de movilidad fluida entre vías de acceso. Su única alternativa es discurrir hacia los mercados grises emergentes o bien, retornar al viejo mercado ilegal que ha respondido incorporando mayor calidad, abandonando el cannabis prensado por las flores secas e incorporando otros productos como aceites o resinas.

El bajo precio del cannabis regulado, que inicialmente se pensaba como una medida para facilitar el acceso, no logró compensar el efecto de otras barreras como la baja disponibilidad del producto. Más allá de esa impronta inicial, entre julio del 2017 y agosto del 2023 el cannabis aumentó su precio en un 135%, mientras que el índice de precios al consumo lo hizo en un 59%. Por lo tanto, el cannabis en farmacias se encareció 48% en relación a la canasta promedio de consumo uruguaya en ese período. Un aumento considerable en términos reales que no fue acompañado por un incremento en las cantidades ofertadas en el mercado. Asumiendo que sería

irracional que las empresas hubiesen aceptado comenzar a vender por debajo del costo de producción, debe concluirse que con esta evolución de precios hoy deben estar obteniendo rentas significativas, por el mismo tipo de producto y sin un avance significativo en la cobertura del mercado.

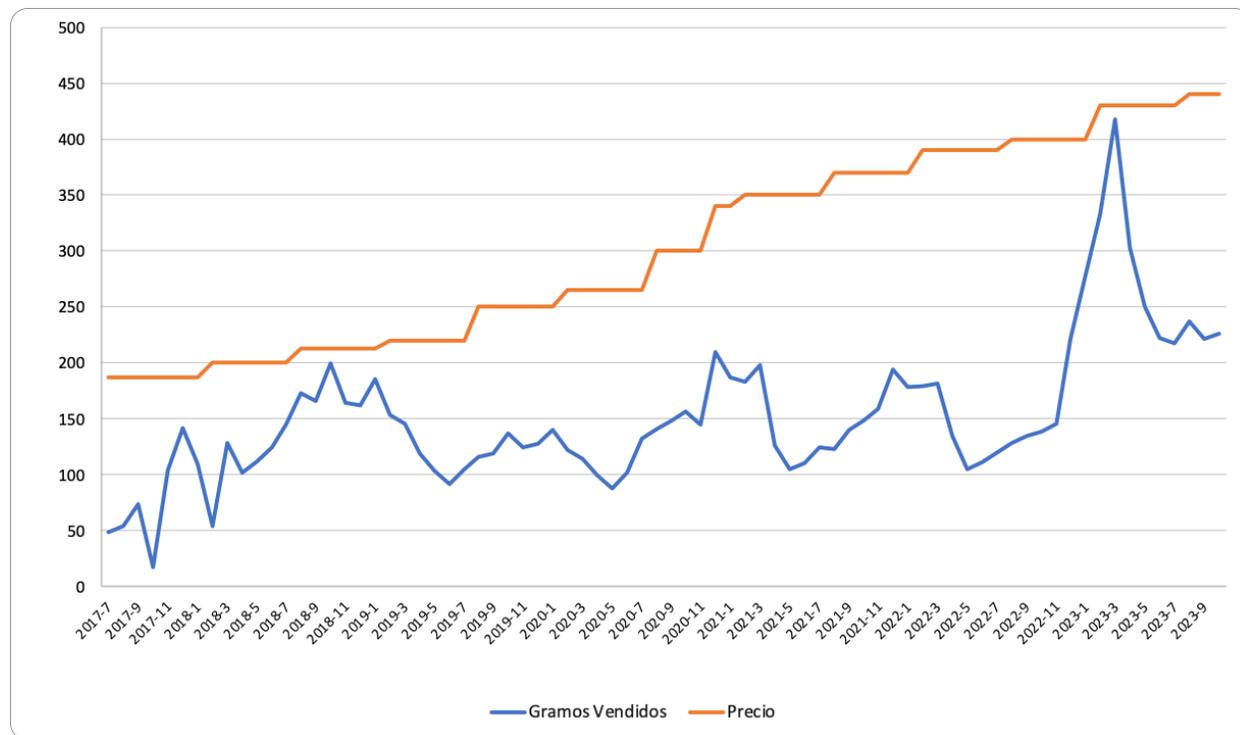
Tabla 4
Variación real del precio del cannabis en farmacias

	Jul-17	Ago-23	Var (%)
Cannabis (U\$)	187	440	135%
IPC	64.8	103.2	59%
Cannabis (Var. real)			48%

Nota: elaborado en base a datos del IRCCA y el INE

Gráfico 4

Evolución de cantidades y precios del cannabis vendido en farmacias



Fuente: elaborado en base a datos del IRCCA y el INE

La conducta del regulador limitando la cantidad de productores (actualmente hay cinco licencias otorgadas de las cuales solo están funcionando tres) conforma una situación de oligopolio que contribuye a disminuir los incentivos a competir por mayores segmentos de mercado en tanto la probabilidad de que aparezcan nuevos competidores es notablemente baja.

El supuesto detrás de las intervenciones regulatorias en el mercado de cannabis es que una situación de libre competencia induce a un incremento de los daños en la salud de los consumidores, contraviniendo los objetivos de la política. Este tipo de conceptos encuentran fundamento económico en las fallas de mercado que aplican al uso de sustancias psicoactivas, en particular bajo la noción de externalidades. Las externalidades negativas surgen como resultado de una situación en la que el costo social de consumir un bien o servicio es mayor que el beneficio privado que obtiene el consumidor. Si bien los principales riesgos del consumo se ubican sobre el individuo, existen riesgos para terceras personas derivados de limitaciones de capacidades mentales o psicomotrices, así como la incidencia de la intoxicación en el desarrollo de conductas riesgosas para la sociedad (Goldstein, 1985; National Academies, 2017; Reuter, 2009). Si se considera el componente de generación de dependencia al consumo esos costos sociales podrían verse incrementados.

Las intervenciones tradicionales ante este tipo de fallas de mercado incluyen medidas que están presentes en el caso uruguayo: topes de cantidad, intervención sobre precios, limitación de la publicidad, entre otras. Sin embargo, para un efectivo control de las externalidades negativas del consumo no alcanza con limitar el acceso en el esquema legal, sin capacidad para evitar la adquisición de cannabis por vías alternativas el efecto de control de daños se desvanece, e incluso puede ser negativo. En ese caso: ¿es preferible un mercado legal con mayor equilibrio de oferta y demanda si esto implica una reducción sustantiva de la oferta ilegal?

En tanto las intervenciones regulatorias no han sido sistemáticamente evaluadas, se sostiene en preceptos de tipo ideológico en lo que Reuter (2001) define como paternalismo legal, donde la regulación procura sustituir la capacidad de tomar decisiones racionales de los consumidores. Es claro que en casos de trastorno por dependencia esa es una acción racional, pero no parece el caso para la enorme mayoría de los usuarios que participan en el mercado legal de cannabis.

El punto por dilucidar es el resultado del tradeoff entre un marco regulatorio más laxo donde más usuarios participan del mercado legal y por tanto, se disminuye el daño en cada uno de ellos, con la contracara de un aumento la cantidad global de consumidores; contra otro más restrictivo donde el mercado legal es de alcance limitado pero se evita un incremento anormal de la cantidad de consumidores. La tensión se establece entre el daño a nivel micro y macrosocial (MacCoun & Reuter, 2001). Como es notorio, esta concepción asume que una legalización más abierta implica un incremento en la tasa de crecimiento de los consumidores, lo cual está en línea con la evidencia disponible para diversas jurisdicciones que han aprobado reformas de este tipo (Goodman et al., 2020).

Junto con estas consideraciones generales, merece una mención las características específicas del cannabis en lo que refiere a su potencial de daño. Nutt et. al. (2010) realizaron

un esfuerzo sistemático de evaluación del daño asociado a distintas sustancias psicoactivas, considerando dimensiones de daño para el usuario y para terceras personas. Para ello construyeron una matriz multicriterio que resumieron en un índice entre 0 y 100. Allí el cannabis fue evaluado con un daño de 20 puntos, contra 26 del tabaco, 27 de la cocaína, 33 de las metanfetaminas, 55 de la heroína y 72 del alcohol. Por su parte, el Centro para el Control y la Prevención de las Enfermedades dependiente del gobierno de Estados Unidos (CDC por sus siglas en inglés) informa que de acuerdo con la evidencia disponible 3 de cada 10 usuarios de cannabis presentan un trastorno asociado y que el 10% presentan una probabilidad alta de desarrollar una dependencia (CDC, 2020). Estas evaluaciones podrían interpelar algunas de las restricciones impuestas en el mercado que estamos estudiando, especialmente cuando se observan a la luz de otras como las aplicadas a las bebidas alcohólicas.

En suma, este mercado retraído, poco dinámico y relativamente pequeño parece generar una zona de confort para regulador y empresas. El regulador logra tener un ambiente donde los niveles de control son muy elevados a costos administrativos y operativos manejables, mientras que las empresas, luego de un ajuste muy significativo de los precios de venta, parecen haber alcanzado un equilibrio beneficioso con rentas que podrían ser importantes. Una expansión de la oferta puede tensionar la posición de ambos, estresando las capacidades de control del regulador, complejizando la operativa de distribución, aumentando algunos costos operativos relacionados a la dotación de mano de obra y al componente de control de calidad y requiriendo mayores niveles de inversión por parte de las empresas. En el escenario descrito se observa una ausencia de incentivos a la expansión de la oferta, o dicho de otra forma, un alineamiento de incentivos para mantener un mercado reducido.

III) Barrera de Acceso Territorial

En la vía de venta al público de cannabis legal, la red de farmacias comunitarias adheridas al sistema establece el nexo entre oferta y demanda. La ley definió que “el IRCCA otorgará licencias de expendio de cannabis psicoactivo a las farmacias”, limitando la comercialización a esa categoría de comercios, un tipo de restricción que enfatiza el espíritu sanitarista y centrado en el control del modelo uruguayo (Lodoño, 2017). La operativa de venta comenzó 42 meses después de aprobada la ley, un período extenso si lo comparamos con tiempos de demora de entre 14 y 24 meses para los primeros estados norteamericanos en adoptar la legalización del uso no medicinal (Dilley et al., 2023). Esto se explica por una combinación de motivos institucionales y políticos, que incluyeron una muy baja disposición de los propietarios de farmacias a adherirse al sistema, a pesar de que originalmente habían solicitado la exclusividad (Draper & Müller, 2017; Queirolo, 2020).

En políticas de drogas, las regulaciones que operan sobre el número o la densidad de los puntos de venta constituyen intervenciones eficaces para retrasar la edad de inicio, el consumo excesivo y los daños relacionados en los casos del tabaco y el alcohol (Babor, 2010; Campbell et al., 2009). Sin embargo, mantener una red relevante que facilite el acceso a productos regulados con supervisión de la calidad y la seguridad puede reducir los daños asociados con el uso de productos de mercados ilícitos o no regulados (Dilley et al., 2023). En tanto puede

concebirse que existe un cierto punto de equilibrio entre ambas situaciones, parece claro que la situación en Uruguay está bastante lejos de él.

En cuanto a la regulación que se aplica al funcionamiento de las farmacias, la misma tuvo un enfoque sumamente garantista desde el punto de vista sanitario. No hay cartelería o publicidad en los locales, y el ambiente general continúa siendo el de una farmacia tradicional, bastante alejado del de una tienda o dispensario donde se comercia una sustancia psicoactiva con fines recreativos. Podría argumentarse que esta sobriedad contribuye a que la cadena de distribución no incentive a un consumo excesivo, pero también de que no favorece a que los usuarios de cannabis encuentren un espacio legal acorde a su cultura, sus expectativas y sus preferencias.

Uruguay posee a la fecha 38 farmacias habilitadas para la venta, lo que supone una tasa de 1,1 cada 100.000 habitantes. Los primeros estados norteamericanos en adoptar la legalización tienen densidades de puntos de venta superiores a Uruguay: Oregón con 16,8 y Alaska 16,1 tienen el mayor número de dispensarios autorizados por cada 100.000 residentes, seguidos por Colorado con 11,5, Washington con 5,8 y Massachusetts 3,0 (Dilley et al., 2023). Canadá por su parte recientemente alcanzó los 3.623 puntos de ventas habilitados, lo que supone una tasa de 9 cada 100.000, aunque esto varía de manera importante entre las distintas provincias (Canadian recreational stores, 2024).

En la comparación internacional, Uruguay es la jurisdicción con cannabis legal con una menor densidad de puntos de comercialización. Pero no solamente la densidad es baja, sino que es territorialmente irregular. A julio de 2023, 8 departamentos permanecían sin ningún punto de venta. Esto implica que un 15% de la población uruguaya no tiene acceso a un punto de venta en su propio departamento. Según el IRCCA “puede constatarse que en los Departamentos que tienen puntos de venta la cantidad de personas registradas para comprar en farmacias es significativamente mayor que en aquellos que no tienen farmacias habilitadas para venta de cannabis (28,3 adquirentes frente a 8,8 por cada 1000 habitantes de 18 y más años de edad)” (IRCCA, 2023).

IV) Barrera de Preferencias de Consumo

La evidencia disponible concluye que en los nuevos contextos de legalización se observa una diversificación de la disponibilidad y las preferencias por distintos tipos de producto y formas de uso del cannabis (Borodovsky et. al., 2016). Gould et al. (2019) estudiaron la relación entre actividades de esparcimiento en usuarios adultos en el estado de Colorado que mostraron una marcada diversidad en cuanto a potencia preferida, variedad de cannabis (*strains*) y método de consumo, exhibiendo diferencias significativas por género. En ese estudio las mujeres indicaron una mayor preferencia por el consumo de comestibles que los hombres y los hombres indicaron una mayor preferencia por el uso de pipas de agua. En el análisis por tipo de actividad de esparcimiento, también se encontraron asociaciones a productos de cannabis específicos.

En Canadá, aunque las provincias poseen distintas regulaciones sobre los productos habilitados, se ha observado una diversificación en los productos disponibles en el mercado. Sobre una regulación inicial exclusiva para flores secas, progresivamente se ha incrementado la

disponibilidad de otras variantes. Wadsworth et. al. (2023) estudiaron la asociación entre tipo de producto y procedencia legal, encontrando variaciones importantes. El porcentaje de consumidores canadienses de cannabis que obtuvieron sus productos de fuentes legales en los tres años posteriores a la legalización varió desde un 48% de los consumidores de concentrados que obtuvieron todos sus productos legalmente hasta el 82% de los consumidores de bebidas de cannabis, pasando por un 54% en el caso de las flores secas. Datos del mercado del estado de California, muestran que para el 2022 las ventas de flores de cannabis y cigarrillos pre-armados explican sólo algo más del 50% de las ventas. El resto se compone por presentaciones para vapeo (28%), alimentos (11 %) y concentrados (8%) (Kilmer, 2023).

El cannabis para uso adulto se reguló en Uruguay como un único producto. El legislador concibió un esquema basado en una sustancia de tipo uniforme, que es buscada por un conjunto de consumidores indiferenciados. Se entendió que el producto existente en el mercado debía ser sustituido por uno de origen legal, sin mayores detalles. La imagen objetivo que ocupó el centro del debate fue la sustitución del cannabis prensado de origen paraguayo, por flores o cogollos producidos legalmente en el país. No se previó la incorporación de forma expresa otros productos derivados de la planta como aceites, alimentos o extractos, aunque tampoco se los excluyó directamente de la normativa.

El artículo 5º de la Ley N° 19.172 legalizó “la plantación, el cultivo y la cosecha así como la industrialización y expendio de cannabis psicoactivo con otros fines, siempre que se realice en el marco de la legislación vigente y con autorización previa del IRCCA, quedando bajo su control directo.” Asimismo, definió al cannabis psicoactivo como “las sumidades floridas con o sin fruto de la planta hembra del cannabis, exceptuando las semillas y las hojas separadas del tallo, incluidos sus aceites, extractos, preparaciones de potencial uso farmacéutico, jarabes y similares, cuyo contenido de tetrahidrocannabinol (THC) natural, sea igual o superior al 1% (uno por ciento) de su volumen.”

Si bien ese marco es lo suficientemente amplio como para abarcar una variedad de productos psicoactivos, el decreto reglamentario referido al uso no-medicinal del cannabis establece que se regula como “especialidad vegetal controlada con acción psicoactiva” y se evitan las referencias a productos industrializados (Decreto 120/12, 2014). De ello debe interpretarse, y así ha resultado la implementación hasta el momento, que el regulador no contempla la inclusión de otros derivados psicoactivos.

El proceso de cambio cultural en torno a la aceptación social del consumo de cannabis es conocido como normalización (Parker, 2002; Reid, 2020). Supone una progresiva transformación de las ideas y actitudes hacia los usuarios y las prácticas de uso con una tónica de mayor tolerancia en la población en general y una predisposición a expandir la experiencia de uso por parte del grupo social relacionado al consumo recreacional, que lo incorpora como parte de un estilo de vida (*lifestyle*) con mayores niveles de reconocimiento social, alejándose de la sub-cultura cannábica, de características socialmente marginales, propias del ambiente cultural estigmatizante del prohibicionismo (Gould et al., 2018). Las prácticas de consumo viran de ser concebidas como conductas desviadas a formas de esparcimiento legítimas y aceptadas en el contexto de un nuevo tipo de convivencia social.

La normalización se relaciona con el marco regulatorio al menos en dos sentidos. Por un lado, cierto nivel de aceptación cultural del consumo es necesario como base para que prospere la aprobación de reformas legales, en tanto que una vez implementadas, continúa expandiéndose en un clima cultural y político de mayor aceptación (Chiu et al. 2022). Queirolo et. al. (2023) repasan evidencia que muestra que la regulación uruguaya, al proveer acceso legal a la sustancia, ha incrementado la aceptación social de los usuarios.

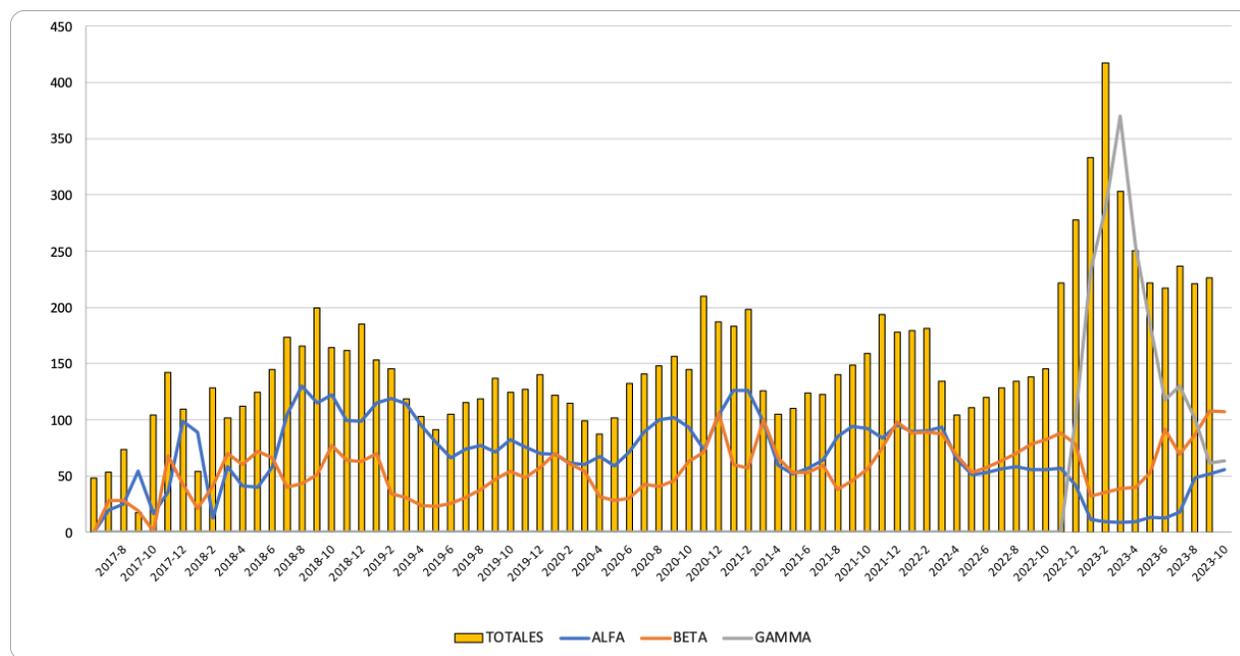
Sin desconocer lo anterior, a diferencia de los modelos comerciales aprobados en los Estados Unidos, la regulación uruguaya procuró limitar esa tendencia a la normalización del consumo, abordándolo principalmente como una conducta riesgosa para la salud y por tanto, procurando restringir su expansión. Para ello definió restricciones que limitan el acceso al cannabis como producto vegetal y hacen imposible acceder legalmente en el mercado a alimentos psicoactivos con contenido de cannabis (*edibles*), concentrados, aceites o resinas. Asimismo, Uruguay ha tenido una regulación restrictiva en lo referido a modos de consumo, con una política de fuerte limitación al ingreso de dispositivos para vapeo, cigarrillos electrónicos u otras formas de consumo alternativas a la tradicional.

Aunque no ha sido explicitada completamente por las autoridades regulatorias, la lógica detrás de estas restricciones reposa en que los productos procesados involucran riesgos adicionales tanto por su contenido potencialmente elevado de THC como por sus vías de uso, y además contribuyen a conformar un mercado más atractivo para el consumo, lo cual puede distorsionar los objetivos sanitarios de la regulación. La demora en la incorporación de una nueva variedad de cannabis con un perfil de mayor contenido de THC por gramo, da cuenta de esa tónica regulatoria mayormente recostada en el aspecto sanitario, un debate que, por cierto, está en plena vigencia en el contexto de la expansión de los mercados legales de cannabis (Blum, 2024).

Los argumentos centrados en la cautela en cuanto a la incorporación de nuevos productos y formas de consumo encuentran respaldo en investigaciones disponibles que advierten sobre los efectos adversos para la salud pública de las nuevas regulaciones (Chiu et al., 2021), especialmente en la relación entre el uso crónico de cannabis de alta potencia y las probabilidades de desarrollar síntomas de psicosis (Wang et al., 2022) o un aumento de consultas en emergencia por síndrome de hiperémesis por cannabis (Wang et al., 2021). Sin embargo en el contexto de normalización que transita la sociedad, esos productos son buscados y si no están disponibles en el mercado legal, se demandan en otros espacios donde, nuevamente, la exposición a riesgos para el usuario es mucho mayor.

Gráfico 5

Evolución de cantidades y variedades de cannabis vendido en farmacias (en kg.)



Nota: elaborado en base a datos del IRCCA

En el Gráfico 5 observamos cómo el comportamiento de la demanda de los consumidores relacionados a la venta en farmacias abona la teoría de una preferencia por la diversidad de productos, algo que por otra parte es un hecho bien asentado en la teoría microeconómica (Mass-Colell et al., 1995).

Tensión entre Tipos de Política de Cannabis

El abandono del prohibicionismo y la criminalización en el mercado de cannabis abre una serie de alternativas de política pública, con un amplio repertorio de posibilidades regulatorias, en particular sobre lo que se ha dado en llamar la arquitectura de la oferta (Caulkins et al., 2015). Se torna relevante el tipo de agentes habilitados a participar en la cadena de producción y distribución, así como el nivel de lucro privado permitido. Es posible identificar modelos de tipo comercial, donde se habilita la competencia entre empresas que participan en el mercado en contraste con esquemas donde la producción se restringe a entidades sin fines de lucro, incluyendo el autoabastecimiento individual o grupal. Existen casos, como el canadiense, donde estas modalidades coexisten en un mismo país de acuerdo a diferencias en las regulaciones subnacionales (Fischer et al., 2020).

La literatura identifica el caso uruguayo como intermedio o híbrido, con la posibilidad de participación de empresas privadas limitadas, como vimos, a un esquema de estricto control estatal (Cerdá 2017; Queirolo 2020). Los esfuerzos por llevar adelante evaluaciones multidimensionales de las variantes de política han ubicado los modelos centrados en el control

estatal en los primeros lugares, especialmente por la consideración de su efectividad para reducir los impactos en la salud (Wilkins et al, 2022; Rehn, 2015).

Más allá de cierto consenso sobre las seguridades que se derivan de un modelo centrado en el control estatal del mercado, surgen preocupaciones sobre el desarrollo y los resultados del trade-off entre la disminución de los impactos en la salud y la accesibilidad de los productos en el mercado legal emergente. Como ha discutido Arnabal (2023) una provisión limitada de cannabis en el mercado legal (tanto en cantidad como en calidad) puede mantener vigoroso al mercado ilegal, con los impactos sanitarios que conlleva. En contraposición, un mercado legal excesivamente abierto o con regulaciones livianas, podría atraer nuevos consumidores al mercado, incrementando por esa vía el daño social provocado por el consumo de cannabis. Adicionalmente, se debe discutir bajo qué condiciones y costos asociados, un mercado operado o altamente regulado por el Estado, puede alcanzar niveles de eficiencia en la provisión de cannabis para alcanzar la demanda existente, de lo cual se deriva la discusión sobre los precios, impuestos y subsidios involucrados.

Como hemos analizado, el caso uruguayo exhibe resultados insuficientes en la cobertura del mercado legal, especialmente en la vía de acceso mediante ventas al público, que es la preferida por los consumidores. Esto ha provocado no solo la persistencia del tráfico ilícito de cannabis, sino la emergencia de economías informales de un nuevo tipo que han sido caracterizadas como mercados grises que podrían alimentar las economías criminales si no son controladas a tiempo. Estas limitaciones ponen en riesgo los objetivos de la legalización en sus dimensiones de salud, seguridad y derechos, así como limitan la efectividad de las medidas regulatorias que pueda tomar el Estado. En las páginas siguientes analizaremos distintos escenarios de ajuste regulatorio que podrían mitigar este problema.

Alternativas de Ajuste Regulatorio

Tabla 5

Comparativa de modelos de cambio en la regulación uruguaya

Dimensiones	Modelo Actual	I - Modelo de control aliviado	II - Modelo Híbrido	III - Modelo comercial
Legal administrativa	Inscripción al registro en oficinas específicas, separadas de los puntos de venta.	Registro en el punto de venta exclusivo con cédula de identidad	Eliminación del registro manteniendo control de cantidades adquiridas	Eliminación del registro. Solo control de edad en el punto de venta.
Mercado - Precios	Precios administrados por el regulador. Ajuste en base a paramétrica acordada con las empresas.	Precios regulados bajo nuevas estrategias: precio techo y precios de referencia.	Precio propuesto por el productor y autorizado por el regulador. Cambios sujetos a paramétrica mediante contrato.	Precio de mercado. El Estado cobra impuestos a la producción y al consumo. Precio mínimo por unidad de THC
Mercado - Cantidades	Topes de cantidades a la producción y a la compra.	Definición de cantidades mínimas de producción y sanciones asociadas.	Incremento de los topes existentes y establecimiento de mínimos.	Definición por equilibrio de competencia con techos por empresa.
Mercado - Productores	Entrega de algunas licencias mediante llamados públicos y concurso.	Reposición de licencias vacantes y realización de nuevas convocatorias.	Franco incremento de licencias y regionalización de la producción.	Registro abierto a solicitud de parte con evaluación del regulador.
Distribución - Acceso territorial	Venta exclusiva en farmacias de primera categoría (comunitarias)	Uso de todas las categorías de farmacias.	Agregar dispensarios donde no haya farmacias. Se licita una cantidad máxima cada 10.000 habitantes.	Sustituir sistema de farmacias por dispensarios comerciales con registro abierto a solicitud de parte con evaluación del regulador.
Preferencias de consumo	El regulador proporciona a las empresas productoras una cantidad limitada de variedades de variedades (potencia baja y media)	El regulador adquiere e introduce mayor cantidad de variedad de flores, con diferentes grados de potencia (incluyendo alta).	Productores privados pueden agregar/desarrollar variedades de cannabis y tipo de presentación del producto vegetal (ej. pre-rolls)	Habilitar el registro de derivados, aceites, concentrados y alimentos con regulaciones específicas.

Nota: elaboración propia

A partir de los cuatro obstáculos para el acceso al cannabis legal analizados, se identifican tres posibles escenarios de cambio o ajuste de la política (ver Tabla 5). La lógica con la que se definen es de menor a mayor relajamiento en las limitaciones a la actividad comercial y los intercambios en el mercado. Todos ellos pueden ubicarse dentro de tipos regulatorios aplicables a sustancias psicoactivas, similares a las que rigen para los casos del tabaco y el alcohol, o incluso más allá, a otros comportamientos potencialmente adictivos como el juego de azar.

No se consideran mayormente modificaciones en la regulación de clubes de membresía ni del autocultivo. El foco en la cadena de producción, distribución y venta al público tiene sentido en tanto es la vía de acceso que, de manera sostenida desde el inicio de la implementación, ha sido la preferida por los usuarios. Aunque como se desprende de la discusión que hemos dado hasta aquí, la dinámica de los clubes sociales seguramente se vería afectada con los cambios en el régimen de venta al público y por lo tanto su regulación merecería ser revisada en el contexto de un nuevo modelo con mayor apertura.

La definición de escenarios de cambio presentada considera modificaciones de carácter sustantivo en las regulaciones vigentes. Es decir, sugiere cambios relevantes, que exigen intervenciones sobre los distintos niveles legales y administrativos con la finalidad de alterar la dirección del proceso. Quedan por fuera los cambios menores o ajustes que podrían hacerse, y en algún caso se han hecho, dentro del esquema actual. Un ejemplo de esto fue la incorporación de una tercera variedad de cannabis con mayor porcentaje de THC, pero sin alterar ninguna de las pautas principales bajo las que se rige la actividad de los agentes que participan de la cadena. En ese sentido, los escenarios propuestos implican una reforma dentro de la reforma, una regulación 2.0.

Asimismo, hay una intención de poner en discusión el modelo integralmente evitando una discusión sobre medidas parciales. La dinámica política lleva a que habitualmente existan condiciones de posibilidad para ajustes específicos que emergen en el debate público sin una consideración de cómo afectarían globalmente. Ese es el caso de las dos iniciativas que más recientemente se han propuesto: la apertura del mercado al turismo y la eliminación del registro de consumidores para farmacias (Daniel Radío trabaja en un proyecto, 2024; Salvetti, 2022)

No se analizarán en profundidad las condiciones de viabilidad política de las propuestas, dejando por fuera el estudio de las eventuales coaliciones de promotoras del cambio, el papel del gobierno y la oposición o la existencia de actores o puntos de veto.

El objetivo de esta prospección de escenarios es indagar los cambios en la política pública que permitirían ampliar el mercado legal, acelerar la transición entre mercados, desestimular la existencia de zonas grises y por supuesto, reducir el mercado ilegal y el tráfico ilícito de cannabis. Esta expansión de la legalización, en base a una mayor actividad comercial, tiene como contracara un posible incremento en los riesgos sanitarios asociados, sobre los cuales se harán algunas consideraciones.

Escenario I - Modelo de Control Aliviado

Como hemos señalado, la regulación uruguaya surge de un diseño basado en el control de daños. La legalización se concibe como una alternativa preferible a la prohibición, pero que conlleva riesgos importantes para la salud pública. Reconociendo esto, un primer escenario se compone de medidas que, sin apuntar a un cambio de dirección radical, produzcan un alivio de las restricciones y controles vigentes con el objetivo de promover un mejor equilibrio de oferta y demanda dentro del mercado legal. Un tipo de cambio moderado que permita relajar los aspectos de mayor rigidez, pero sin abandonar la tónica centrada en el control estatal que ha caracterizado al modelo uruguayo.

Con respecto al vértice administrativo vinculado a la gestión del registro de adquirentes, la lógica de alivio a los controles puede plasmarse en la eliminación de escalones y exigencias burocráticas. Actualmente rigen dos pasos, un primer trámite en oficinas de correos nacionales que luego habilita a la compra en farmacias donde la personas nuevamente tiene que identificarse, en ese caso con su huella dactilar. Por lo tanto la flexibilización podría alcanzarse mediante una simplificación que permita el registro en el sistema en el propio punto de venta. Un segundo paso de simplificación se alcanzaría eliminando la exigencia de certificación de domicilio, algo que realmente no parece tener sentido en el caso de la compra en farmacias, aunque sí en el registro de un cultivo doméstico. Podría exigirse exclusivamente cédula de identidad vigente, que permite controlar la edad así como la condición de residente legal (la cual también podría relajarse en un escenario con acceso a extranjeros). Esto eliminaría dificultades que tanto personas jóvenes que viven con su familia de origen, como personas que sufren condiciones de informalidad en la vivienda o pobreza, habitualmente tienen para certificar domicilio. Un esquema de este tipo mantendría el cumplimiento de la exigencia legal que recae sobre el IRCCA obligándolo a mantener un registro de adquirente. Adicionalmente, se observa que es un tipo de cambio en la órbita administrativa, que no exige tramitar ninguna modificación legal.

En lo que refiere a la dinámica del mercado se identifican tres actualizaciones posibles. Sobre los precios podría pasarse del actual precio administrado, fijado exclusivamente por el regulador, a una estrategia mixta donde se combinan precios techo (máximos) para algunos productos básicos (la primeras variedades lanzadas al mercado por ejemplo), y se habilita que los productores fijen los precios de las nuevas variedades siempre por encima de un precio mínimo por unidad de THC, fijado con criterio de salud pública, en línea con las política de precio mínimo por unidad de alcohol implementadas en diversos países (Freeman, 2021; Holmes et al., 2014).

Con esta lógica se mantiene el control de precios de algunas variedades, permitiendo asegurar la accesibilidad para usuarios de ingresos bajos, pero al mismo tiempo se habilita un segmento de competencia de mercado típica con precios móviles. A esto último se le impone una restricción de precio mínimo por unidad de THC que impediría un incentivo inadecuado al consumo de productos de elevada potencia. Este conjunto de medidas tampoco requiere ningún tipo de modificación normativa, pudiendo implementarse en el terreno administrativo que maneja el IRCCA.

Sobre las cantidades que componen la oferta de mercado parece claro que el regulador puede razonablemente establecer mínimos por debajo de los cuales son aplicables sanciones económicas para los licenciatarios. En una revisión de condiciones, donde el objetivo es ampliar el mercado legal, parece claro que debería existir un margen de renegociación de contratos que incorpore esta medida. Las empresas participantes del sistema gozan de una posición privilegiada en este mercado en tanto las barreras de acceso a nuevos productores son extremadamente elevadas. Una medida de desincentivo económico-contractual a la baja producción tiene como contracara el incentivo a la inversión, un aspecto clave en la productividad y su desestacionalización. Es una medida que se complementa adecuadamente con la apertura de un segmento de mayor competencia en el mercado donde las empresas podrían incrementar sus rentas.

En el mismo marco de renegociación de contratos el regulador podría elevar los máximos de producción por empresa. Con el sistema en marcha y con una evidente tendencia al crecimiento de la demanda, la cual podría acentuarse con la incorporación de nuevas variedades, no parece razonable topear en 2 toneladas anuales el permiso de producción para abastecer un mercado con una demanda no inferior a las 30 toneladas anuales. Esta medida dirige los incentivos al incremento de la inversión, ya sea para aumentar el rendimiento por metro cuadrado como a la expansión de la superficie productiva. Con este mismo objetivo debería completarse el plan de asignación de licencias, establecido en 5 productores y en caso de ser necesario, realizar nuevas convocatorias a licitación. La dotación de capacidad productiva es, con claridad, uno de los problemas que aqueja al mercado legal.

Sobre la accesibilidad territorial parece evidente que el sistema no puede depender exclusivamente de las farmacias de primera categoría o comunitarias. Una forma jurídicamente simple de incrementar la red se alcanza apelando al uso de otras categorías contenidas en la Ley N.º 15.703 de Farmacias, la cual incluye establecimientos como herboristerías u homeopatías, además de la posibilidad que le brinda al Poder Ejecutivo para reglamentar nuevos tipos de establecimientos. Esto supone, que sin modificar la ley que regula el mercado de cannabis, el gobierno podría ampliar de forma relativamente rápida la red territorial de distribución. Al hacerlo por esta vía mantiene un control importante de los establecimientos dado que los mismos están regulados por el Ministerio de Salud Pública y tienen un conjunto de controles y restricciones que permitiría mantener la tónica de control centralizado de toda la cadena.

Finalmente, para completar la descripción de este modelo de control aliviado o flexibilizado, se requiere ampliar la gama de productos disponibles para los usuarios registrados para adquirir. Tomando como referencia el impacto en cantidad de gramos dispensados y cantidad de personas registradas que se observó al incorporar la tercera variedad (*Gamma*), la cual contiene un nivel intermedio de THC, resulta evidente que ese camino debe ser profundizado. Sin abandonar el régimen donde el regulador mantiene la exclusividad para incorporar variedades de cannabis, resulta pertinente ampliar la gama de productos, incluyendo aquellas que tienen mayor demanda en el mercado como son las que poseen un perfil cannabinoide de alto THC, actualmente disponibles por otras vías de acceso, lo cual expone al sistema a una franca inconsistencia.

Escenario II - Modelo Híbrido

El segundo esquema propuesto avanza hacia una fisonomía regulatoria de mayor libertad económica tanto en la oferta como en la demanda. Aunque el regulador mantiene una posición relevante de control sobre los aspectos principales del sistema, se amplía el espacio en el que los agentes pueden tomar decisiones fuera de las estructuras de mayor rigidez que caracterizan el diseño original.

En la dimensión legal-administrativa se abandona el registro previo y la administración de una base de datos permanente con todos los datos de los adquirentes, por un sistema donde exclusivamente se controlen las cantidades expedidas en una única venta, dejando de lado la trazabilidad y el almacenamiento de datos personales del usuario. Este cambio requiere una modificación de la Ley 19.172 que obliga al IRCCA a requerir inscripción y mantener los registros para cada forma de acceso, incluyendo la compra en farmacias.

Con respecto a los productos y la fijación de precios, la iniciativa se traslada a las empresas que proponen al regulador los tipos de productos y su precio, manteniendo el IRCCA la competencia para evaluar y autorizar su salida al mercado. Este esquema contribuye a diversificar productos, precios y calidades, en presentación de flor seca y también de pre-armados, contemplando un rango de preferencias más amplio y favoreciendo que las empresas puedan realizar un mayor agregado de valor. El regulador en cualquier caso, mantiene la prerrogativa de definir cuántos y cuáles productos salen al mercado, así como negocia y contrata sobre el esquema de evolución de precios con la finalidad de evitar que por esa vía se introduzcan incentivos inadecuados al consumo. Estas medidas no requieren modificaciones normativas, aunque sí una acción coordinada entre IRCCA y el Ministerio de Salud Pública que es quien ha venido realizando el registro de los productos para su expendio en farmacias.

Se debe notar que aquí se introduce un cambio sustancial en el esquema regulatorio: las empresas pasan de ser simples proveedores de un producto cuyas características y origen son definidos por el regulador, a tener la capacidad de obtener, desarrollar y comercializar productos propios (léase, variedades de cannabis). Esto se traduce en una diversificación de presentaciones, denominaciones y precios, con potencial para incluir productos premium (al estilo de la calidad preferencial en los vinos) y prearmados.

También sobre el lado de la oferta, se plantea la incorporación de una mayor cantidad de licencias de producción, las cuales podrían organizarse en regiones. La descentralización de la producción con un mayor número de unidades contribuye a alcanzar un equilibrio de mercado más eficiente, con aumentos en las cantidades de producto disponible, así como disminución de costos y tiempos en la distribución.

En este escenario, el IRCCA debe realizar un manejo cuidadoso de la dotación productiva total del sistema para evitar la sobreproducción, un fenómeno que se ha registrado en algunos estados norteamericanos (Meadows, 2019) y que conlleva problemas para el mercado (dada la imposibilidad de exportación). Como se mostró, hoy estamos en una situación de oferta estrangulada, pero debería evitarse el mal inverso, la oferta sobredimensionada. La alternativa de elevar topes a pocos licenciatarios, por razones que ya fueron abordadas en este trabajo, no

aporta los mejores resultados. Los antecedentes en la industria tabacalera alertan sobre el tipo de prácticas de concentración que deberían ser limitadas (Brownell & Warner, 2009). El crecimiento en cantidad de productores implica menor poder de mercado, desconcentra los riesgos y aumenta el equilibrio competitivo; pero debería estudiarse detenidamente la cantidad eficiente de licencias.

Con la finalidad de densificar la red de distribución se introduce una nueva categoría de punto de venta, tomando como referencia a los dispensarios existentes en otras jurisdicciones, que deberá coexistir con las farmacias que actualmente comercializan el producto. Este nuevo tipo de licencias deberá focalizarse en los municipios que no cuenten con un punto de venta. Para mantener una lógica coherente, en esta vía de acceso los dispensarios deberán tener limitaciones significativas en cuanto a la cartelería y el funcionamiento general, tendiendo a una presentación neutra, impidiendo estrategias de marketing que promuevan el consumo. Los ejemplos de las agencias de loterías, los casinos, así como las licorerías o estancos de tabaco que existen en distintos países son antecedentes de referencia para una estrategia de este tipo. Esto requiere modificaciones de la normativa por la vía del decreto del Poder Ejecutivo y dependiendo de cómo se definan los detalles de esta innovación, podría ser necesaria un cambio en el texto de la ley.

Escenario III - Modelo Comercial

En este escenario el nivel de intervención de la autoridad regulatoria es aún menor. Su principal forma de control pasa a ser el registro y la habilitación de productos, productores y vendedores, mediante el otorgamiento de permisos o licencias. En estos componentes lleva adelante formas de control y establece condiciones básicas de funcionamiento o calidad, envasado y etiquetado para el caso de los productos. La tónica general transcurre hacia un sistema similar a la regulación del tabaco o al de bebidas alcohólicas en otros países, por ejemplo los escandinavos (Babor, 2010).

En cuanto al registro de usuarios, en un funcionamiento de mercado abierto corresponde su completa eliminación. Pasa a realizarse únicamente un estricto control de edad mediante la exhibición de documento oficial en el punto de venta, aún más, podría requerirse mayoría de edad para ingresar a los dispensarios. Eventualmente se establecen topes de cantidad en una única venta, pero nada más allá de eso. Se abandona el control centralizado de la información de los adquirentes, aunque se mantiene el de ventas, precios y productos, aspecto fundamental para el componente de monitoreo y evaluación de la política.

Un cambio relevante se produce al dejar de administrar los precios que pasan a establecerse bajo un esquema de mercado sin intervenciones. Esto requiere a su vez aumentar la cantidad de productores para que entren en libre competencia evitando las fallas asociadas a situaciones de poder de mercado. Como complemento, puede mantenerse la lógica de precio mínimo por unidad de THC (Freeman, 2021). Al expandirse el mercado, bajo una dinámica de desregulación, es esperable que se incremente el número de usuarios y probablemente la cantidad de casos de uso problemático. Es necesario contrarrestar esto con impuestos, tanto a la producción como al consumo que permitan financiar sostenidamente los programas de

prevención y tratamiento, así como los controles de seguridad vial, entre otras medidas de reducción del impacto en la salud y que al mismo tiempo desincentiven el uso frecuente.

Si bien pierde relevancia la fijación de techos de producción en las licencias, en la medida que la dinámica de mercado llevará a tomar a las empresas decisiones para optimizar éstas al nivel de demanda existente, las licencias podrían mantener cantidades máximas generosas que permitan flexibilidad pero que al mismo tiempo impidan prácticas predatorias de la competencia y eviten problemas graves de seguridad. Los controles que se mantienen con un alto nivel de exigencia refieren a la calidad de los lotes producidos y a la verificación de la correspondencia entre producto registrado, lote e información contenida en el envase.

En cuanto a la cantidad de licencias, el regulador debe mantener un esquema de bajas barreras de acceso, pero no debería perder un control razonable sobre la cantidad de productores habilitados, velando porque sus capacidades de supervisión sean suficientes para evitar desvíos, observando especialmente el riesgo de ventas ilegales a países vecinos. Mientras se mantenga la prohibición en la región resulta conveniente que las empresas no puedan instalarse en las proximidades de las fronteras y que les sean exigidos niveles altos de seguridad interna y perimetral.

Una pieza clave del modelo es la venta exclusiva en dispensarios autorizados por el Estado, a los cuales se les mantiene la prohibición de cualquier tipo de publicidad. En este escenario, muy probablemente pierda sentido la venta en farmacias, desplazadas por dispensarios donde además se comercializan otros productos asociados al uso del cannabis y a la cultura cannábica en general. El regulador podría establecer condiciones en lo que respecta a vitrinas y cartelera que resulten visibles desde la vía pública, o incluso asignar un diseño de tipo genérico como el caso de los estancos de tabaco en varios países europeos.

Finalmente, en este tipo de regulación cabe la habilitación de otros productos de uso psicoactivo, derivados de la planta de cannabis con distinto tipo de industrialización que permitan cubrir un mayor espectro de preferencias e incrementar la actividad económica en el sector. Estos productos requieren de políticas de etiquetado especial considerando los riesgos que se derivan de las concentraciones de THC y de las vías de uso. Algunas regulaciones prohíben la inclusión de presentaciones que podrían ser especialmente atractivas para niños, como el caso de las golosinas, una medida que podría considerarse pertinente, al menos en una primera etapa.

Conclusiones

Como se ha analizado, la regulación del cannabis en Uruguay padece de problemas en su diseño e implementación que se expresan en un lento ritmo de crecimiento del mercado legal, con la contracara de la persistencia del mercado ilegal y el surgimiento de nuevas formas de comercio informal que han sido definidas como mercado gris.

En este trabajo se analizaron varias medidas regulatorias vigentes, definidas con el objetivo de mitigar los riesgos y daños del uso del cannabis en la salud, y se identificó que provocan distorsiones e ineficiencias en el mercado, afectando las dinámicas de oferta y demanda. Esa situación provoca un estrangulamiento del mercado legal y una dinámica expulsiva de una parte relevante de los usuarios que necesariamente buscan otras formas de acceso.

Las estimaciones presentadas indican que, en el mejor de los escenarios, la cobertura del mercado legal alcanza al 50% de los usuarios, porcentaje que desciende si, en lugar de la cantidad de personas, evaluamos los volúmenes de cannabis consumido en el país. Esto genera un efecto contradictorio, porque al persistir el mercado ilegal también lo hacen sus impactos nocivos sobre la salud y la seguridad. De este modo, la política se enfrenta a la disyuntiva de continuar con un mercado legal fuertemente regulado pero limitado en su cobertura, o uno donde se permita una mayor laxitud en las decisiones de los agentes que efectivamente sustituya a la economía ilícita del cannabis.

En el mercado legal, la venta al público, que debió haber sido la principal vía de acceso, sufre los mayores problemas. Aunque es la vía preferida en cantidad de personas registradas, no ha logrado ofrecer cantidades acordes de cannabis, las cuales estuvieron claramente por debajo de las dos toneladas anuales promedio, para una demanda de mercado que, ya en el 2018, se estimaba algo por encima de las 30 toneladas.

Aquí se partió de la premisa de que la reducción del mercado ilegal es condición necesaria para el cumplimiento de los objetivos de la política. Con ello en vista, se consideraron tres posibles escenarios donde se relajan o directamente se eliminan regulaciones actualmente vigentes que operan sobre seis dimensiones: legal-administrativa, precios, cantidades, productores habilitados, puntos de acceso y tipos de productos.

Si bien una proyección de los posibles impactos de estos escenarios está fuera del alcance de este trabajo, se presenta una matriz que considera algunas dimensiones de relevancia y el nivel de impacto probable asociado a cada escenario de cambio.

Tabla 6*Condiciones y posibles impactos de los escenarios de reforma*

Condiciones y posibles impactos	Escenario I Modelo de control aliviado	Escenario II Modelo híbrido	Escenario III Modelo comercial
RIESGOS PARA LA SALUD PÚBLICA	Bajo	Bajo	Moderado/Alto
CRECIMIENTO DEL MERCADO LEGAL	Moderado	Moderado/Alto	Alto
RECAUDACIÓN DE IMPUESTOS	Bajo	Moderado	Alto
UTILIDAD PARA LOS USUARIOS ⁸	Moderado	Moderado/Alto	Alto
CAMBIO DE MODELO	Bajo	Moderado	Alto
EXIGENCIA DE MODIFICACIONES LEGALES	Muy bajo	Bajo	Moderado/Alto

Nota: elaboración propia

El primer esquema, denominado de control aliviado, implica cambios puntuales y poco profundos. Por tanto, mantiene la mayoría de los aspectos positivos y negativos del modelo vigente, procurando acelerar la sustitución de mercados sin asumir un cambio de modelo sustantivo. No habría entonces riesgos sobre la salud pública más allá de los que se manejan en la actualidad, donde, vale decir, el principal problema es la coexistencia de distintos mercados, y en particular la persistencia del ilegal, con la desprotección a la salud del usuario que conlleva.

⁸ Se utiliza el término con la definición de la teoría microeconómica, es decir como el grado de satisfacción, felicidad o placer que los consumidores pueden alcanzar como agentes económicos, en este caso en relación al mercado de cannabis. Aquí consideramos que la ampliación de opciones de consumo y la facilidad de acceso a los productos incrementan la utilidad.

Este sería un escenario de fácil implementación, no requiere movilizar acuerdos políticos complejos, pudiendo resolverse mayoritariamente en el ámbito administrativo del regulador. Como contracara, es un modelo que no produce resultados significativos en el esquema económico (en particular en el desempeño de la oferta), ni en el resultado fiscal de la regulación. Tampoco en el ajuste entre las preferencias de los usuarios y el mercado. En consecuencia, el espacio de mercado legal que podría ganarse es de nivel moderado.

El denominado modelo híbrido mantiene las claves de una regulación para un producto riesgoso para la salud, en tanto el regulador opera sistemas de licencias y contratos que le permiten controlar, cuando menos en los extremos, variables críticas como las cantidades ofertadas y los tipos de productos disponibles. Sin embargo, elimina algunas restricciones a las decisiones de los agentes económicos, tanto en la producción como el consumo, y favorece la expansión de la red de distribución aumentando la densidad de puntos de venta. Es una alternativa que, sin asumir riesgos para la salud que aparezcan como muy relevantes, tiene la capacidad de impulsar un cambio de ritmo en porcentaje que ocupa el mercado legal.

Esa expansión del mercado legal, así como el incremento en la cantidad y tipo de licencias, tiene la capacidad de generar mayores ingresos para el Estado, crecimiento en la economía y el empleo formal del sector, y un mayor beneficio para los consumidores quienes verían ampliarse la oferta de productos y mejor su accesibilidad.

Finalmente, la transición hacia una regulación basada en el modelo comercial involucra un cambio mayor en esta política. La gestión de una transformación de este porte conlleva exigencias relevantes en el plano legal e institucional. Requiere movilizar niveles altos de decisión política que involucran los ámbitos ejecutivo y legislativo del gobierno, por tanto, sus condiciones de viabilidad son exigentes. También implica un desafío en el terreno de la opinión pública, donde la legitimidad que ha venido ganando el proceso de legalización hasta el momento podría verse resentida ante un esquema de mucho mayor liberalización.

En caso de lograr implementarse, un modelo comercial tiene como impacto principal la expansión de la economía legal, en tanto existen mayores incentivos a la participación del sector privado en distintos niveles de la cadena productiva, así como a la competencia por segmentos del mercado tanto a nivel territorial como de variedades de productos. Esto se retroalimenta en el costado de la demanda con la flexibilización de los controles y la eliminación de topes al consumo, permitiendo una mayor libertad en los comportamientos de compra.

La utilidad para el consumidor alcanza aquí su máxima expresión entre los esquemas considerados, pero también lo hacen los riesgos sanitarios asociados en la medida que las pautas de consumo encontrarán pocos o ningún condicionamiento en el mercado. Ante esto las autoridades podrían adoptar diversas medidas de gestión de riesgos y disminución de daños fuera del esquema de mercado, con campañas preventivas, estrictos controles de tránsito o programas educativos, tanto a nivel universal como con poblaciones focalizadas, incluyendo el uso de la propia red de dispensarios a tales efectos. Un mercado en expansión, como es el caso, genera recursos suficientes como para desarrollar estas acciones.

Discusión

En estas páginas hemos intentado contribuir en una dirección de creciente consenso académico y político: a diez años de su aprobación, el marco jurídico con el que Uruguay legalizó y reguló el mercado de cannabis enfrenta desafíos y necesita ajustes. Algo que luce muy razonable para una política que se formuló careciendo de experiencia internacional y en un clima social y político con una fuerte incidencia de la matriz cultural prohibicionista.

Hoy la situación es muy distinta. Otros países y jurisdicciones han dado pasos significativos en la discusión e implementación de esquemas legales y, además, el consenso contrario al prohibicionismo y los enfoques de guerra a las drogas están cada vez más vigentes. Uruguay cuenta con una ya importante trayectoria de implementación y un caudal de información que permite encarar un proceso de rediseño en mejores condiciones de las que se tenían una década atrás.

A estas alturas ya es claro que el debate no se limita a una dicotomía entre prohibición y legalización, existe una discusión más compleja y profunda en torno a modelos regulatorios, que aplica también a las sustancias históricamente legales y naturalizadas como el tabaco o el alcohol. Las experiencias con estas últimas indican que los mercados legales, pero pobremente regulados, librados exclusivamente a las fuerzas del mercado y a la acumulación de ganancias comerciales, tienen impactos muy negativos en la salud pública.⁹

A medida que se acumulan experiencia, análisis y evidencia, parece claro que los distintos modelos regulatorios pueden resultar convenientes para algunas sustancias y no para otras. La prohibición establecida en las convenciones internacionales, con pequeños matices derivados de la existencia de listas de control, ha uniformizado la política de drogas, aplicando medidas idénticas, y muy duras por cierto, a sustancias que poco tienen que ver entre sí. Es posible, y pensamos que deseable, que el mundo transite hacia la coexistencia de diversos marcos regulatorios adaptados a las condiciones toxicológicas de las sustancias, su potencial de daño y sus formas e historias de uso. De hecho, algunas medidas actualmente vigentes en Uruguay han mostrado ser excesivamente rígidas y limitantes para una sustancia como el cannabis, pero podrían ser útiles para otras con mayores riesgos. La medida de venta exclusiva en farmacias es un buen ejemplo de esto último.¹⁰

Si bien no es el objetivo de este trabajo, diremos algunas palabras sobre la selección de los modelos identificados antes. Como puede leerse en el transcurso del análisis, una de las alternativas propuestas implica ajustes menores, con una clara potencialidad para mejorar el desempeño de la política, pero creemos que insuficientes dada la situación diagnosticada. En particular la fuerza con la que emergió un nuevo tipo de mercado gris que la política pública debe resolver antes que se convierta en un esquema de narcotráfico con producción local. Y la forma

⁹ Ver la discusión de este punto en Global Commission on Drug Policy (2018)

¹⁰ Ver propuesta de regulación legal del mercado de estimulantes elaborada por Transform Drug Policy (Rolles et al., 2020)

de hacerlo que visualizamos es clara: ensanchando el mercado legal. En ese sentido, el modelo que denominamos “de control aliviado” podría quedarse corto.

En el otro extremo, el modelo comercial tiene un muy buen prospecto en cuanto a ampliar las fronteras de la legalidad, pero con una tónica que se aleja demasiado de la visión de una regulación centrada en la salud pública, prevalente en el país, asumiendo riesgos en ese terreno que podrían en el largo plazo erosionar la legitimidad en torno a los procesos de legalización en Uruguay. Por otra parte, la evidencia disponible sobre el desarrollo de este tipo de modelos en Estado Unidos presenta algunos resultados negativos que llevan a moverse hacia allí con mayor cautela (Wang et al., 2021; Wang et al., 2022).

Por lo tanto, consideramos que el que hemos denominado modelo híbrido como el más adecuado para esta etapa. Allí el control estatal conserva un papel muy relevante, en base a reglas suficientes para su aplicación, pero al mismo tiempo con un rango mucho más amplio para que los agentes privados tomen decisiones con mayor libertad. Los privados adquieren mayor capacidad de iniciativa en la definición de qué se produce, cuánto se produce y a qué precios se vende. El regulador mediante el sistema de licencias mantiene el control sobre la cantidad total de productores y puede imponer algunas limitaciones generales para evitar prácticas monopólicas. También puede introducir algunas reglas sobre la fijación de precios tendientes a desestimular el consumo de productos más riesgosos, pero deberá permitir que estos circulen en el mercado legal. Sumando a este esquema, la habilitación de un sistema regulado de dispensarios con una densidad razonable en el territorio resolvería las limitaciones a la oferta que tantas distorsiones generan en la actualidad.

Esta opción por una mayor libertad de los agentes es aún más clara en el caso de la demanda. Sin perder el estricto control de venta exclusiva a mayores de edad, se abandona totalmente el control centralizado de las personas que adquieren cannabis. Los registros y la trazabilidad que han mostrado ser un obstáculo para la participación de una cantidad importante de personas en el sistema legal, son además, cuestionables desde una filosofía política que rechaza el tutelaje del Estado sobre comportamientos individuales que no dañan a terceras personas.

Sobre lo aquí planteado, trabajos posteriores podrían aportar mayores elementos tanto en la discusión entre modelos alternativos, sumando por ejemplo la consulta a paneles de expertos o ampliando la matriz de impactos esperados evaluada. Asimismo en el sentido de mejorar la prospección de la implementación de un modelo híbrido cuantificando los impactos económicos y los beneficios fiscales y en la economía formal que traería aparejados.

Referencias

- Aguiar, S., & Musto, C. (2022). The Regulation Backyard: Home Growing Cannabis in Uruguay. *Contemporary Drug Problems*, 49(4), 478–490. <https://doi.org/10.1177/00914509221100925>
- Álvarez, E., Repetto, L., & Queirolo, R. (2022, December 8). Mercado legal, ilegal y ¿gris?: efectos de la regulación del cannabis en Uruguay. *Razones y Personas*. <http://www.razonesypersonas.com/2022/12/mercado-legal-ilegal-y-gris-efectos-de.html>
- Arnabal Rocca, L. (2023). Legalizing Harmful Drugs: Government Participation and Optimal policies. *The B.E. Journal of Economic Analysis & Policy*, 23(1), 113-164. <https://doi.org/10.1515/bejeap-2021-0309>
- Babor, T., Caetano, R., Casswell, S., & Valenciana, G. (2010). El Alcohol: Un producto de consumo no ordinario: Investigación y Políticas Públicas. Organización Panamericana de la Salud.
- Baudean, M. (2021). Five Years of Cannabis Regulation. What Can We Learn From the Uruguayan Experience? In D. Corva & J. S. Meisel (Eds.), *The Routledge Handbook of Post-Prohibition Cannabis Research* (pp. 63–80). Routledge. <https://doi.org/10.4324/9780429320491>
- Bergman, M. (2023). El negocio del crimen. El crecimiento del delito, los mercados ilegales y la violencia en América Latina. Fondo de Cultura Económica.
- Blum, D. (2024, 29 Enero). Are Edibles Safer Than Smoking? The health risks of cannabis depend in part on how you use the drug. *The New York Times*. <https://www.nytimes.com/2024/01/29/well/cannabis-weed-edibles-smoking.html>
- Boidi, M. F., Queirolo, R., & Cruz, J. M. (2016). Cannabis consumption patterns among frequent consumers in Uruguay. *International Journal of Drug Policy*, 34, 34–40. <https://doi.org/10.1016/j.drugpo.2016.05.008>
- Borodovsky, J. T., Crosier, B. S., Lee, D. C., Sargent, J. D., & Budney, A. J. (2016). Smoking, vaping, eating: Is legalization impacting the way people use cannabis? *International Journal of Drug Policy*, 36, 141–147. <https://doi.org/10.1016/j.drugpo.2016.02.022>
- Brownell, K., & Warner, K. (2009). The Perils of Ignoring History: Big Tobacco Played Dirty and Millions Died. How Similar Is Big Food? *The Milbank Quarterly*, 87(1), 259–294. <https://doi.org/10.1111/j.1468-0009.2009.00555.x>
- Campbell, C. A., Hahn, R. A., Elder, R., Brewer, R., Chattopadhyay, S., Fielding, J., ... & Task Force on Community Preventive Services. (2009). The effectiveness of limiting alcohol

outlet density as a means of reducing excessive alcohol consumption and alcohol-related harms. *American journal of preventive medicine*, 37(6), 556-569.

Canadian recreational cannabis stores by province and territory (2024, Enero). *MjBizDaily*. <https://mjbizdaily.com/canadian-cannabis-stores-by-provinces-territories/>

Caulkins, J., Kilmer, B., Kleiman, M., MacCoun, R., Midgette, G., Oglesby, P., Pacula, R., & Reuter, P. (2015). *Considering Marijuana Legalization: Insights for Vermont and Other Jurisdictions*. RAND Corporation. <https://doi.org/10.7249/RR864>

Caulkins, J. P., Kilmer, B., & Kleiman, M. A. (2016). *Marijuana legalization: What everyone needs to know*. Oxford University Press.

Centers for Disease Control and Prevention [CDC]. (2020, October). *Addiction (Marijuana or Cannabis Use Disorder)*. *Marijuana and Public Health*. <https://www.cdc.gov/marijuana/health-effects/addiction.html>

Cerdá, M., Wall, M., Feng, T., Keyes, K. M., Sarvet, A., Schulenberg, J., O'Malley, P. M., Pacula, R. L., Galea, S., & Hasin, D. S. (2017). Association of State Recreational Marijuana Laws With Adolescent Marijuana Use. *JAMA Pediatrics*, 171(2), 142. <https://doi.org/10.1001/jamapediatrics.2016.3624>

Cerdá, M., & Kilmer, B. (2017). Uruguay's middle-ground approach to cannabis legalization. *The International journal on drug policy*, 42, 118–120. <https://doi.org/10.1016/j.drugpo.2017.02.007>

Chiu, V., Leung, J., Hall, W., Stjepanović, D., & Degenhardt, L. (2021). Public health impacts to date of the legalisation of medical and recreational cannabis use in the USA. *Neuropharmacology*, 193, 108610. <https://doi.org/10.1016/j.neuropharm.2021.108610>

Corva, D., & Meisel, J. S. (2021). *The Routledge Handbook of Post-Prohibition Cannabis Research*. Routledge. <https://doi.org/10.4324/9780429320491>

Cruz, J. M., Boidi, M. F., & Queirolo, R. (2018). The status of support for cannabis regulation in Uruguay 4 years after reform: Evidence from public opinion surveys. *Drug and alcohol review*, 37 Suppl 1, S429–S434. <https://doi.org/10.1111/dar.12642>

Daniel Radío trabaja en un proyecto de ley para eliminar el registro de compradores de cannabis y habilitar nuevos locales de venta (2024, 24 enero). *La Diaria*. <https://ladiaria.com.uy/politica/articulo/2024/1/daniel-radio-trabaja-en-un-proyecto-de-ley-para-eliminar-el-registro-de-compradores-de-cannabis-y-habilitar-nuevos-locales-de-venta/>

- Dilley, J. A., Johnson, J. K., Colby, A. M., Sheehy, T. J., Muse, E. J., Filley, J. R., Segawa, M. B., Schauer, G. L., & Kilmer, B. (2023). Cannabis Retail Market Indicators in Five Legal States in the United States: A Public Health Perspective. *Clinical Therapeutics*, 45(8), 778–786. <https://doi.org/10.1016/j.clinthera.2023.06.015>
- Decorte, T., Lenton, S., & Wilkins, C. (Eds.). (2020a). *Legalizing Cannabis: Experiences, Lessons and Scenarios* (1st ed.). Routledge. <https://doi.org/10.4324/9780429427794>
- Decorte, T., & Pardal, M. (2020b). Insights for the design of Cannabis Social Club regulation. In T. Decorte, S. Lenton, & C. Wilkins (Eds.), *Legalizing cannabis : experiences, lessons and scenarios* (pp. 409–426). <https://doi.org/10.4324/9780429427794-24>
- Decreto 120/014 (2014) Reglamentación de la ley 19.172 relativo a la regulación y control del cannabis. Uruguay. <https://www.impo.com.uy/bases/decretos/120-2014>
- Decreto Ley N.º 14294 (1974) Ley de Estupeficientes. Listas I Y II de La Convención Única de Nueva York. Lista I Sobre Sustancias Sicotrópicas de Viena. Medidas Contra El Comercio Ilícito De Drogas. Uruguay. <https://www.impo.com.uy/bases/decretos-ley/14294-1974>
- Guillermo Draper, & Christian Müller Sienra. (2017). *Marihuana oficial. Crónica de un experimento uruguayo*. Sudamericana.
- Farmacias vendieron 3.200 kilos de cannabis y clubes 2.686, lo que implica un récord histórico. (2024, 2 febrero) *El País*, Montevideo.
- Fischer, B., Rusell, C., & Boyd, N. (2020). A century of cannabis control in Canada. In T. Decorte, S. Lenton, & C. Wilkins (Eds.), *Legalizing cannabis: Experiences, lessons and scenarios* (pp. 89–115). Routledge.
- Freeman, T. P., and Lynskey, M. T. (2021) Minimum THC unit pricing: an opportunity for harm reduction. *Addiction*, 116: 232–233. <https://doi.org/10.1111/add.15264>.
- Global Commission on Drug Policies (2018) *Regulation The Responsible Control of Drugs*. Report. Available at: https://www.globalcommissionondrugs.org/wp-content/uploads/2018/09/ENG-2018_Regulation_Report_WEB-FINAL.pdf
- Goldstein, P. J. (1985). The Drugs/Violence Nexus: A Tripartite Conceptual Framework. *Journal of Drug Issues*, 15(4), 493-506. <https://doi.org/10.1177/002204268501500406>
- Goodman, S., Wadsworth, E., Leos-Toro, C., & Hammond, D. (2020). Prevalence and forms of cannabis use in legal vs. illegal recreational cannabis markets. *International Journal of Drug Policy*, 76, 102658. <https://doi.org/10.1016/j.drugpo.2019.102658>

- Goodman, S., Wadsworth, E., & Hammond, D. (2022). Reasons for Purchasing Cannabis From Illegal Sources in Legal Markets: Findings Among Cannabis Consumers in Canada and U.S. States, 2019-2020. *Journal of Studies on Alcohol and Drugs*, 83(3), 392–401.
- Gould, J., Donnelly, R., & Innacchione, B. (2019). Turning over a new leaf in Colorado: an exploration of legalized recreational marijuana preferences, leisure interests, and leisure motivations in a sample of young adults. *World Leisure Journal*, 61(2), 113–130. <https://doi.org/10.1080/16078055.2018.1521866>
- Holmes, J., Meng, Y., Meier, P. S., Brennan, A., Angus, C., Campbell-Burton, A., Guo, Y., Hill-McManus, D., & Purshouse, R. C. (2014). Effects of minimum unit pricing for alcohol on different income and socioeconomic groups: a modelling study. *The Lancet*, 383(9929), 1655–1664. [https://doi.org/10.1016/S0140-6736\(13\)62417-4](https://doi.org/10.1016/S0140-6736(13)62417-4)
- Instituto de Regulación y Control del Cannabis [IRCCA]. (2021). Mercado regulado de cannabis. Informe XIII. En <https://ircca.gub.uy/recursos-de-informacion/informes-del-mercado-regulado/>
- Instituto de Regulación y Control del Cannabis [IRCCA]. (2022a). Mercado regulado de cannabis. Informe XIV. En <https://ircca.gub.uy/recursos-de-informacion/informes-del-mercado-regulado/>
- Instituto de Regulación y Control del Cannabis [IRCCA]. (2022b). Mercado regulado de cannabis. Informe XV. En <https://ircca.gub.uy/recursos-de-informacion/informes-del-mercado-regulado/>
- Instituto de Regulación y Control del Cannabis [IRCCA]. (2023). Mercado regulado de cannabis. Informe XVI. En <https://ircca.gub.uy/recursos-de-informacion/informes-del-mercado-regulado/>
- Kilmer, B. (2023, 21 de noviembre) Zonas grises, mercados legales e ilegales: 10 años de regulación de cannabis en Uruguay. [Presentación] Conferencia en Universidad Católica. Montevideo, Uruguay.
- Ley N° 19.172 Regulación y Control del Cannabis (20 diciembre 2013). <https://www.impo.com.uy/bases/leyes/19172-2013>
- Lessing, B. (2021). Conceptualizing Criminal Governance. *Perspectives on Politics*, 19(3), 854–873. <https://doi.org/10.1017/S1537592720001243>
- Lodoño, E. (2017, 17 Julio) Uruguay's Marijuana Law Turns Pharmacists Into Dealers. *The New York Times* <https://www.nytimes.com/2017/07/19/world/americas/uruguay-legalizes-pot-marijuana.html>

- MacCoun, R. J., & Reuter, P. (2001). *Drug War Heresies*. Cambridge University Press.
<https://doi.org/10.1017/CBO9780511754272>
- Mas-Colell, A., Whinston, M. D., & Green, J. R. (1995). *Microeconomic theory* (Vol. 1). New York: Oxford university press.
- National Academies of Sciences, Engineering, and Medicine. (2017). *The Health Effects of Cannabis and Cannabinoids: The Current State of Evidence and Recommendations for Research*. Washington, DC: The National Academies Press.
<https://doi.org/10.17226/24625>.
- Nutt, D. J., King, L. A., & Phillips, L. D. (2010). Drug harms in the UK: a multicriteria decision analysis. *The Lancet*, 376(9752), 1558–1565. [https://doi.org/10.1016/S0140-6736\(10\)61462-6](https://doi.org/10.1016/S0140-6736(10)61462-6)
- Observatorio Uruguayo de Drogas [OUD]. (2016). VI Encuesta nacional sobre consumo de drogas en población general.
- Observatorio Uruguayo de Drogas [OUD]. (2019). VII Encuesta nacional sobre consumo de drogas en población general.
- Pardal, M., Queirolo, R., Álvarez, E., & Repetto, L. (2019). Uruguayan Cannabis Social Clubs: From activism to dispensaries? *International Journal of Drug Policy*, 73, 49–57.
<https://doi.org/10.1016/j.drugpo.2019.06.022>
- Pardal, M., Decorte, T., Bone, M., Parés, Ò., & Johansson, J. (2022). Mapping Cannabis Social Clubs in Europe. *European Journal of Criminology*, 19(5), 1016-1039.
<https://doi.org/10.1177/1477370820941392>
- Pardo, B. (2014). Cannabis policy reforms in the Americas: A comparative analysis of Colorado, Washington, and Uruguay. *International Journal of Drug Policy*, 25(4), 727–735.
<https://doi.org/10.1016/j.drugpo.2014.05.010>
- Queirolo R. (2020). Uruguay: The first country to legalize cannabis. In Decorte T., Lenton S., Wilkin C. (Eds.), *Legalizing cannabis: Experiences, lessons and scenarios* (pp. 116–130). Routledge.
- Queirolo, R., Álvarez, E., Sotto, B., & Cruz, J. M. (2023). How High-Frequency Users Embraced Cannabis Regulation in Uruguay. *Journal of Drug Issues*, 53(4), 519–535.
<https://doi.org/10.1177/00220426221134902>
- Reid, M. (2020). A qualitative review of cannabis stigmas at the twilight of prohibition. *Journal of Cannabis Research*, 2(1), 46. <https://doi.org/10.1186/s42238-020-00056-8>

- Reuter, P. (2009). Systemic violence in drug markets. *Crime, Law and Social Change*, 52(3), 275–284. <https://doi.org/10.1007/s10611-009-9197-x>
- Reuter, Peter (2014). 'Drug Markets and Organized Crime', in Letizia Paoli (ed.), *The Oxford Handbook of Organized Crime*, Oxford Handbooks (online edn, Oxford Academic, 5 Dec. 2014), <https://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780199730445.013.004>
- Rolles S, Slade H & Nicholls J (2020) *How to regulate stimulants: a practical guide*. Bristol: Transform Drug Policy Foundation.
- Ruggeri, D. (2013). Marijuana price estimates and the price elasticity of demand. *International Journal of Trends in Economics Management & Technology*, 2.
- Salvetti, C. (2022, 9 junio). Diputado presenta el viernes proyecto de ley que habilita venta de cannabis a extranjeros. *La Diaria*. <https://ladiaria.com.uy/politica/articulo/2022/6/diputado-presenta-el-viernes-proyecto-de-ley-que-habilita-venta-de-cannabis-a-extranjeros/>
- Silva, D. (2016). *Drogas y derecho penal en Uruguay*. Fondo de Cultura Universitaria.
- Tokatlian, J. G. (2019). Qué hacer con las drogas: una mirada progresista sobre un tema habitualmente abordado desde el oportunismo político y los intereses creados. Siglo XXI editores.
- United Nations (2023). *Global report on Cocaine 2023. Local dynamics, global challenges*. United Nations Publications. https://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/cocaine/Global_cocaine_report_2023.pdf
- Urwicz, T. (2023, 20 setiembre). La marihuana con más “pegue” se acaba "en el día" y el Estado lanzará nueva variante. El Ircca reconoce que la venta de la variante Gamma superó las expectativas y trabaja para satisfacer la creciente demanda. *El Observador*, Montevideo. <https://www.elobservador.com.uy/nota/la-marihuana-con-mas-pegue-se-acaba-en-el-dia-y-el-estado-lanzara-nueva-variante-202391916350>
- Wadsworth, E., Rynard, V., Driezen, P., Freeman, T. P., Rychert, M., Wilkins, C., Hall, W., Gabrys, R., & Hammond, D. (2023). Legal sourcing of ten cannabis products in the Canadian cannabis market, 2019–2021: a repeat cross-sectional study. *Harm Reduction Journal*, 20(1), 19. <https://doi.org/10.1186/s12954-023-00753-6>
- Wang, G. S., Buttorff, C., Wilks, A., Schwam, D., Tung, G., & Pacula, R. L. (2021). Changes in Emergency Department Encounters for Vomiting After Cannabis Legalization in Colorado. *JAMA Network Open*, 4(9), e2125063. <https://doi.org/10.1001/jamanetworkopen.2021.25063>

Wang, G. S., Buttorff, C., Wilks, A., Schwam, D., Tung, G., & Pacula, R. L. (2022). Impact of cannabis legalization on healthcare utilization for psychosis and schizophrenia in Colorado. *International Journal of Drug Policy*, 104, 103685.
<https://doi.org/10.1016/j.drugpo.2022.103685>