Mercado regulado de cannabis de uso adulto del Uruguay (2013-2023): caracterización y participación del sistema mixto público-privado y de los modelos de clubes cannábicos

Regulated adult-use cannabis market in Uruguay (2013-2023): characterization and participation of the public-private system and cannabis clubs systems

Agustín Yannicelli[1]
Guillermo Raffo Menoni[2]

Resumen: Transcurridos más de diez años de la regulación del cannabis en Uruguay es pertinente realizar evaluaciones y diagnósticos sobre diversos aspectos de la primera experiencia de este tipo de política pública, con el fin de considerar los ajustes necesarios y las modificaciones más apropiadas de cara al futuro. El presente trabajo tiene como objetivo general realizar un análisis integral del mercado regulado de cannabis de uso adulto del Uruguay, incorporando la cuota de participación de los clubes cannábicos de membresía. La información sobre la incidencia de esta vía de acceso legal en el mercado de cannabis es escasa. En esta investigación se han recabado datos cuantitativos y cualitativos que dan evidencia de la relevancia de los clubes cannábicos en la plaza de mercado de cannabis.

Palabras clave: cannabis; mercado; clubes cannábicos

Abstract: *After more than ten years of cannabis regulation in Uruguay, it is pertinent to carry out evaluations and diagnoses of various aspects of the first experience of this type of public policy, in order to consider the necessary adjustments and the most appropriate modifications in the future. The general objective of this work is to carry out a comprehensive analysis of the regulated adult-use cannabis market in Uruguay, incorporating the market share of Membership Cannabis Clubs. Information on the impact of this legal access route on the cannabis market is scarce. In this research, quantitative and qualitative data have been collected that give evidence of the relevance of Cannabis Clubs in the cannabis market.*

Keywords: *cannabis; market; cannabis clubs*

Recibido: 9 de marzo de 2024
Aprobado: 14 de agosto de 2024

© 2024 Agustín Yannicelli y Guillermo Raffo Menoni. Este artículo se distribuye bajo una licencia Creative Commons Atribución-NoComercial-CompartirIgual 4.0 Internacional (CC BY-NC-SA 4.0).

[1] Laboratorio de Estudios Interdisciplinarios sobre Cannabis, Enteógenos y Política de Drogas,-Depto. de Ciencias Sociales- Universidad Nacional de Quilmes (LINCEPD) / Federación de Clubes Cannábicos del Uruguay (FECCU). ORCID: 0009-0001-3342-4198, agustin.yannicelli@unq.edu.ar
[2] Federación de Clubes Cannábicos del Uruguay (FECCU) / Asociación de Productores Uruguayos de Cannabis (PRODUCAN). ORCID: 0009-0000-8707-8625, elguilleraffo@gmail.com

Introducción

Si bien el Uruguay es reconocido por ser el primer país del mundo en regular el cannabis de uso adulto y medicinal para todo su territorio, a partir de la Ley de Regulación y Control de Cannabis nº19.172 del año 2013,[3] es válido señalar que existen otras dos normas positivas que tienen al cannabis como objeto de ordenamiento. Ambas se sancionaron en diciembre de 2019, aunque cuentan con escasa difusión e implementación: la ley nº19.845,[4] que declara "*de interés público la investigación científica sobre el cannabis y sus aplicaciones en todas las áreas del conocimiento*"; y la ley nº19.847, que declara "*de interés público acciones tendientes a proteger, promover y mejorar la salud pública mediante productos de calidad controlada y accesibles en base a cannabis*".[5] En el caso de esta última, uno de los aspectos más relevantes que establece son las bases para definir y regular específicamente el acceso al cannabis de uso medicinal. Dicha normativa crea el literal "h" en el artículo 5° de la ley nº19.172, lo que habilita la existencia de asociaciones civiles de pacientes de cannabis medicinal, y es una de las pocas modificaciones a la ley madre de cannabis. La reglamentación de la ley de cannabis medicinal que está dada en el decreto nº56/2023 es exigua, y no abarca ninguno de los puntos neurálgicos que la normativa dispone. Dicha reglamentación es cuestionada tanto por las organizaciones de la sociedad civil como así también por los actores de la industria del cannabis medicinal. En los últimos dos años numerosas empresas locales y extranjeras que habían invertido en dicha industria han cerrado sus puertas y concluido las actividades. Según datos de la Dirección Nacional de Aduanas entre 2019 y 2022 las empresas de cannabis medicinal han exportado alrededor de 26 millones de dólares, cifra poco alentadora con respecto a países como Reino Unido, Canadá, Italia, Israel y Colombia, que se posicionan como principales productores y exportadores de esta industria a nivel mundial (Uruguay XXI, 2023, p.14-21). En el caso de la ley de promoción de la investigación en cannabis, lo más relevante es que establece la creación del "*Centro Uruguayo de Estudios Avanzados en Cannabis (CUDEA Cannabis) como órgano científico, académico e interdisciplinario*" en la órbita de la Secretaría Nacional de Ciencia y Tecnología y la conformación de un comité estratégico, para desarrollar la investigación, asignando fondos al mismo del resultado de las ventas del cannabis de uso adulto en las farmacias: hasta el 20% de la recaudación podría estar destinada a la investigación. En los hechos, ninguna de las dos normativas ha tenido aplicación concreta.

Es importante señalar que existe un área de vacancia en lo respectivo a trabajos académicos sobre mercados regulados de cannabis. Esto se debe a dos factores: en primer lugar, si bien en los últimos años hubo una oleada de regulaciones a lo largo y ancho del mundo, son pocos los países donde efectivamente existe un mercado que pueda ser mensurable, como son los casos de Uruguay, Colombia, Canadá y algunos estados de los EE.UU. El relevamiento del qué, cuánto, cómo y quién del cannabis canadiense, uruguayo y colombiano puede constituir un insumo estratégico (García Bernado et al., 2022, p.47). Para que exista un mercado regulado tiene que haber algunas mínimas condiciones que den lugar al intercambio económico: la existencia de una diversidad de opciones, una mínima competencia, libertad para elegir entre los productos, y una legislación que avale la comercialización o

[3] Texto completo de la ley disponible en https://www.impo.com.uy/bases/leyes/19172-2013
[4] Texto completo de la ley disponible en https://www.impo.com.uy/bases/leyes-originales/19845-2019
[5] Texto completo de la ley disponible en https://www.impo.com.uy/bases/leyes/19847-2019

intercambio monetario. Aunque en muchas regulaciones en el mundo se permite el autocultivo, esto no contempla el intercambio económico, y tampoco un ente que reúna los datos para poder analizar los guarismos inherentes a dicha actividad de manera fehaciente. 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 (Olivera Couto, 2024, p.22-23). En segundo lugar, es lógico que luego de una regulación deba transcurrir un tiempo considerable para que ese mercado se consolide y exhiba determinadas características propias. Por lo general, primero ocurren los cambios culturales, que generan demanda de políticas públicas, luego vienen las leyes, y posteriormente emergen los mercados formales. Con ello, nuevos usos y costumbres, mercados dinámicos, y, por ende, nuevas regulaciones. Por tales razones es considerable que en el Uruguay es necesario un reajuste a la normativa original, ya que la ley nº19.172 se encuentra prácticamente intacta desde 2013. 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. (Olivera Couto, 2024, p.5).

Este trabajo de carácter exploratorio y descriptivo expone las características propias del mercado regulado de cannabis de uso adulto del Uruguay ya que "*el estudio de casos puntuales donde la legislación avanzada ya permite conocer algunos aspectos de la dinámica, la potencia y también los obstáculos y limitaciones para la industria (casos como Canadá, Colombia, Uruguay y Estados Unidos)*" (García Bernado et al., 2022, p.52). El artículo propone enfocarse en examinar los guarismos inherentes al mercado regulado de cannabis de uso adulto para poder determinar la participación real de los clubes cannábicos en plaza. Las variables para cuantificar las porciones del mercado no están determinadas únicamente por el número de personas inscriptas en el registro de cada una de las vías de acceso y la demanda que suelen requerir, sino que también se definen por el tipo de usuario que suele asociarse a cada vía de acceso, , como así también por el tipo de cannabis que se produce en cada una de estas vías y sus particularidades: calidad, cantidad de cannabinoides, potencia, perfil de terpenos, flavonoides, etc., que son las valoraciones que le dan los usuarios a la hora de escoger por una u otra vía de acceso, y también, por qué no, entre un club de membresía y otro. El presente artículo podría ser un aporte para la elaboración de un proceso re-regulatorio del cannabis de uso adulto en el Uruguay.

Virtudes y defectos del modelo regulatorio de cannabis de uso adulto del Uruguay

En Uruguay existen tres tipos de vías de acceso legal al uso adulto de cannabis, estipulados en la ley nº19.172 de 2013: el autocultivo, la adquisición en farmacias y la membresía de un club cannábico. Cada usuario de cannabis debe elegir solo una vía de acceso y registrarse, y existe una reglamentación en lo concerniente al tiempo de espera cuando un usuario desea pasar de una vía a otra. Así lo afirma el Director Ejecutivo del IRCCA, Juan Ignacio Tastás en entrevista a La Diaria cuando señala que "*también hay dificultad para pasar de un sistema a otro: si uno es autocultivador y pretende comprar en la farmacia o pasar a un club, existen restricciones.*

Son cuestiones que valdría la pena que el sector político reflexione si siguen siendo funcionales." (Salvetti, C., 2023). Cabe mencionar que si se quiere dar de baja para adquirir en la farmacia, no tiene penalización ninguna: puede anotarse en autocultivo o en un club de membresía al minuto de finalizar la baja. De manera contraria, si uno estuvo registrado en autocultivo o como socio de club, desde el momento que se baja de esa vía de acceso, debe esperar 3 meses para poder inscribirse en otra de las alternativas. El autocultivo permite tener seis plantas en estado de floración por domicilio registrado -no por individuo- pero no declara su producción, ya que no tiene como fin el destino a terceras personas. Por ende, la producción de empresas privadas bajo licencia estatal, la cual es comercializada en las farmacias, y la producción de los clubes cannábicos de membresía, son las vías que aportan distintas porciones de lo que en el Uruguay se denomina como mercado regulado de cannabis de uso adulto, ya que ambas modalidades de producción y dispensación tienen registros digitales oficiales por cada operación que se realiza.

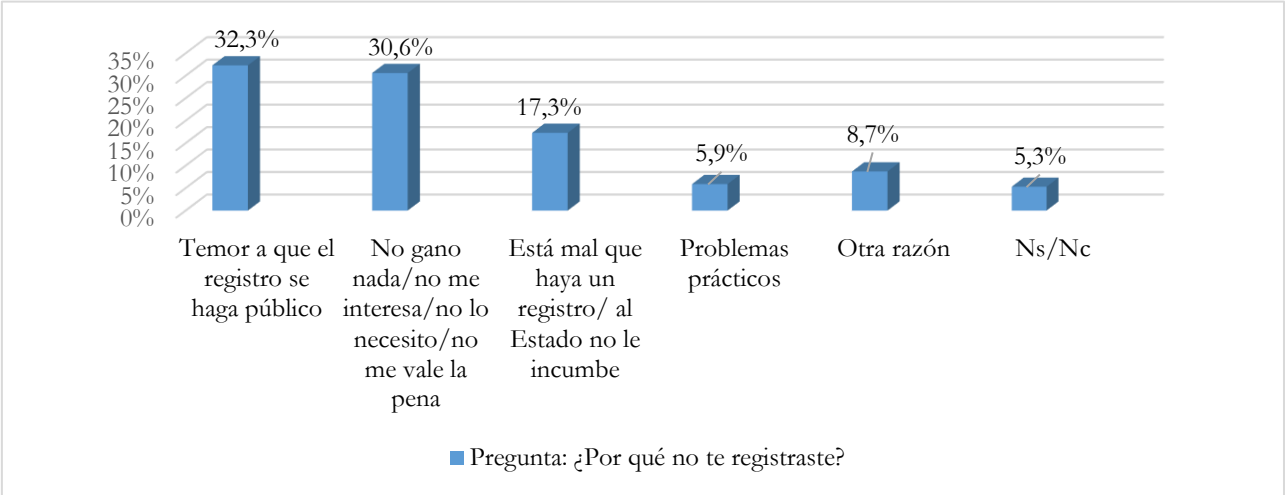
Según la página web oficial del IRCCA, al 1º de agosto de 2024 existen 70.747 ciudadanos/as registradas para la adquisición de cannabis en 40 farmacias, 11.868 personas que practican el autocultivo, y 13.687 socios y socias de los 392 clubes cannábicos que están distribuidos a lo largo y a lo ancho del país. En 2024 se da por primera vez que los usuarios de cannabis de clubes superan en cantidad a las personas registradas que practican el autocultivo, posicionándose como la segunda vía de acceso con más personas en el registro. Los clubes cannábicos fueron históricamente la vía de acceso con menor cantidad de personas registradas, hasta el presente año. Sin embargo, los tipos de usuarios de cada una de estas vía de acceso podrían presentar características muy disímiles: una de las hipótesis que se plantean aquí es que la cantidad de cannabis dispensada para cada usuario de clubes cannábicos es superior a la cantidad de cannabis vendida en las farmacias por cada una de las personas registradas en dicha vía de acceso. En su último informe del mercado regulado el IRCCA señala que el notable crecimiento de personas inscriptas al registro de cannabis del último semestre de 2023 se dio por el incremento de adquirientes en farmacias, en un 5%, y al aumento de miembros de clubes cannábicos con una suba de 15%, "*constituyéndose como la vía de acceso más dinámica en el último semestre*" (IRCCA, 2024, p.4). En estos documentos semestrales, el IRCCA aporta datos exclusivamente sobre la masa de cannabis producida por empresas privadas y vendido en las farmacias, mas nunca información sobre la masa total que aportan los clubes cannábicos al mercado regulado del cual son parte, y quizás, la mayor parte. Por tales razones, resulta necesario indagar sobre estos asuntos, ya que existe desconocimiento y ausencia de este tipo de análisis, sobre todo falta de acceso a la información recopilada por el ente regulador. Para la realización del presente trabajo, se realizó un pedido de acceso a la información pública a la autoridad de aplicación, a través del cual se ha obtenido la información requerida.

Habiendo transcurrido once años de la regulación hay datos relevantes que se desprenden de diversas fuentes. La "VIIª Encuesta nacional sobre consumo de drogas en la población general", realizada por la Junta Nacional de Drogas (JND) del Uruguay en 2018 señala que el acceso ilegal de cannabis pasó del 100% en 2014, antes de la regulación, al 60,1% en 2018 (JND, 2019, p. 126). Por otra parte, en 2022 se realizó el informe anual de la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes (JIFE) de la Organización de Naciones Unidas (ONU). En el mismo se encuentra un capítulo temático titulado "Análisis de la tendencia a legalizar el uso no médico del cannabis". La JIFE advierte que los procesos de

regulación de cannabis de uso recreativo no han logrado eliminar en su totalidad los mercados ilícitos, aunque sí reducirlos de manera significativa. De esa información cabe destacar que en el proceso de regulación en Uruguay, se logró regularizar más de la mitad del mercado existente (JIFE, 2023, p.7). La tendencia a la baja del mercado ilícito desde el 2014 a la actualidad es muy significativa. Estas cifras analizadas cronológicamente en su conjunto parecen alentadoras, proyectando tener un mercado regulado casi en su totalidad en los próximos años si se toman las decisiones correctas para avanzar en ese sentido. Es razonable que exista una progresión gradual para la sustitución de un mercado regentado por la ilegalidad, la marginalidad y la violencia durante más de un siglo, hacia uno donde predominen las características propias de un mercado de competencia en la legalidad, incluso por cuestiones inherentes a la ley de oferta y demanda. En este sentido, la regulación tiene un éxito considerable.

Como aspecto negativo, el IRCCA señala que "*en base a los resultados de la serie de Encuestas Nacionales en Población General sobre Consumo de Drogas -los que pueden estimarse en 250.000 personas- puede sostenerse que con la regulación del mercado de cannabis formalmente se alcanza al 34% de los mismos*" (IRCCA, 2023, p.2). Entonces, podríamos afirmar que por cada persona registrada, existen otras dos que no lo están. Los factores que llevan a evitar el registro se pueden identificar.

Gráfico 1: Motivos que las personas aducen para no estar en el registro oficial



Fuente: Encuesta a usuarios frecuentes en Montevideo y área metropolitana (Alonso et al., 2023, p.19).

Desde el punto de vista social y cultural, influye la estigmatización y persecución al usuario de cannabis durante la segunda mitad del siglo XX y principios del siglo XXI. A la vez, muchas personas desconfían de la eficiencia de la protección de datos incluida en la ley. Otras, interpretan al registro como un avasallamiento sobre su libertad individual en el ámbito privado, o simplemente no le encuentran una utilidad o un sentido al registro oficial.

Esta gran porción de personas que no están registradas acceden por la vía del narcotráfico tradicional, o por medio de lo que se denomina mercado gris: cannabis producido de modo legal que luego es compartido o comercializado entre terceros, sin registro. Es válido aclarar que para que exista un mercado gris, tiene que existir un mercado legal. Un grupo de investigadores liderado por Rosario Queirolo de Uruguay ha realizado una

caracterización del mercado gris, que deriva en una escala de grises a partir de algunas variables. La primera condición para determinar a qué escala de gris pertenece cada segmento es si la acción tiene o no tiene fines de lucro. La segunda, se mide a partir del destino final del producto: si el objeto son las personas usuarias que no están registradas, o en su defecto, directamente el mercado ilegal (Alonso *et al.*, 2023, p.42-43). El mercado gris claro, o gris pálido, más cercano a la legalidad, es producido dentro de alguna de las tres vías de acceso regulado, el destino son las redes de contactos personales cercanas, y el objetivo principal no es obtener ganancias, sino simplemente compartir o disminuir gastos. En este caso, pueden ser usuarios registrados que obtienen una cuota de club cannábico de membresía o compran cannabis en la farmacia y lo comparten directamente con familiares y/o amigos; o autocultivadores registrados asociados con personas no registradas, para financiar su emprendimiento de autoabastecimiento. El mercado gris estándar o gris plata, se caracteriza por estar direccionado hacia usuarios no registrados con el objetivo de obtener un beneficio económico: pueden ser clubes cannábicos que venden sus excedentes de producción, o autocultivadores que venden su cosecha fuera de su red personal más cercana, pero el destino final son los usuarios no registrados de forma directa. El mercado gris sombra o gris humo, se describe como cannabis que entra en contacto con el mercado ilegal, pero sin la intención original del productor, es decir, se detalla cuando hay un acto delictivo y/o violento de por medio: material que es robado tanto de los autocultivos como de los clubes cannábicos, y termina en una boca ilegal de drogas, únicamente con el fin de la posterior comercialización. Finalmente, encontramos el mercado gris oscuro o gris acero, que es la producción por alguna vía legal como puede ser el cultivo doméstico o la de un club de membresía, para ser destinado directamente a las bocas de expendio clandestinas. Es decir, este último mercado se caracteriza por utilizar la pantalla de la regulación exclusivamente para tercerizar la comercialización en el narcotráfico tradicional.

Ilustración 1: Caracterización del mercado gris que se desprende del mercado legal de cannabis de uso adulto

Fuente: (Alonso et al., 2023, p.44-52)

¿Qué son y cómo funcionan los clubes cannábicos del Uruguay? ¿La limitación del número máximo de socios influye en la poca adherencia al registro oficial?

La ley nº19.172 creó una nueva figura jurídica de asociación civil: los clubes cannábicos. Estas asociaciones deben constituirse con un mínimo de 15 y un máximo de 45 personas. Pueden tener un máximo de 99 plantas en floración y una producción igual o menor a los 480 gramos anuales por socio. Para que un club cannábico pueda operar en el mercado se deben realizar los trámites burocráticos en el Ministerio de Educación y Cultura, que suelen demorar entre dos y cuatro meses en la actualidad. Luego esperar por la habilitación del IRCCA para todo lo respectivo a medidas de seguridad en la sede social y las condiciones de cultivo. Esto puede tardar unos meses más, según la demanda y el período en que se encuentre el equipo del área de fiscalización del IRCCA, que tiene múltiples tareas. Nadie sabe en qué datos se basó la regulación, ni quien sugirió el número máximo de asociados posible, pero todo indica que era un número conservador y cauteloso para poder experimentar los resultados, al tratarse de la primera regulación mundial en este rubro. En Zipitría se señala que "*no existen razones económicas para topear en 45 el número de miembros de los clubes*" (2017, párr. 6). Si bien el promedio de asociados ronda los treinta y tres asociados por club, este guarismo responde a limitaciones locativas y/o productivas. Aquellos clubes que poseen infraestructura para operar con el tope de socios, por lo general tienen lista de espera de solicitantes. Olivera y Zelko afirman que la restricción a la cantidad máxima de socios es un perjuicio tanto para los clubes cannábicos como así también para la ciudadanía en general: "*una vía de acceso que ha demostrado ser viable, descentralizada y eventualmente eficiente, tiene importantes limitaciones para expandirse en la medida que se le impone un tope relativamente bajo a la cantidad máxima de asociados que no permite el aprovechamiento de ciertas económicas de escala. Esto lleva a que exista una selección de afiliados hacia consumidores mayoritariamente intensivos, para hacer sostenibles las finanzas del club*" (2021, p.16).

Esta limitante en el tope de socios conlleva a que los clubes no admitan consumidores eventuales, dado que si tuvieran mayoría de usuarios ocasionales, no podrían sostener las finanzas y el mantenimiento de la asociación. El número de clubes cannábicos viene aumentando considerablemente durante los últimos tres años. De hecho, es la vía de acceso que más creció, proporcionalmente, en este último lapso de tiempo. Esto genera, además, inconvenientes burocráticos para el ente regulador, teniendo que aumentar la planta de recursos humanos periódicamente, sobre todo en el área de fiscalización. Si se permitiera una mayor cantidad de socios, en lugar de aumentar exponencialmente la cantidad de clubes, seguramente muchas personas que están esperando por un cupo en algún club, podrían finalmente acceder a una vacante en alguna Asociación.

Existe una diferencia sustancial en la modalidad de acceso a cannabis a través de un club cannábico para un usuario, con respecto a la adquisición en farmacia y el autocultivo: para poder comprar en una farmacia o iniciar el autocultivo uno debe asistir con su cédula a una sucursal del correo estatal uruguayo, presente en todo el país, y solicitar el registro. El trámite consta de unos pocos minutos. En cambio, para asociarse a un club cannábico, como en cualquier otro tipo de club, uno debe ser admitido por la asociación previamente. Es decir, primero debe tener el conocimiento de que existe, contactar a algún miembro, luego solicitar el ingreso a la comisión directiva y ser autorizado por la misma. Recién allí se cargan los datos en el *software* del IRCCA, y luego puede concurrir a la sede del correo para concluir

el trámite de registro. Esto presenta dos problemas para quienes desean adquirir cannabis de los clubes: la ley nº19.172 prohíbe explícitamente a los clubes cannábicos la realización de toda forma de publicidad, tradicional y digital, y tampoco pueden tener ningún tipo de cartelería. Por otro lado, muchos clubes guardan discreción y reserva sobre su existencia y las instalaciones de la sede, por razones de seguridad. Hay varios casos reportados de robos o intentos de robos en las sedes de los clubes, incluso algunos copamientos de bandas criminales organizadas, con niveles elevados de violencia, lo cual es extraño para la cotidianeidad uruguaya.[6] Fuentes policiales le informaron a el diario El País que, solo en 2020, doce clubes fueron vandalizados (Lorenzo, 2021). Es decir, estos dos factores descritos, limitan el contacto entre la oferta y la demanda.

En 2024, el IRCCA habilitó a los clubes cannábicos a poder publicar, opcionalmente, su casilla de e-mail en la página del Instituto, para que las personas interesadas en asociarse a un club cannábico puedan contactarse directamente. Esta decisión se tomó en base a la alta demanda de consultas que tenía que responder el organismo oficial solicitando esta información, con la particularidad de no poder brindarle esa información a la ciudadanía, sin el consentimiento de la comisión directiva del club, por la protección de datos establecida en la ley. Por ende, esta situación generaba una acumulación de consultas sin poder resolverse, que impedían además el contacto directo entre oferta y demanda.

Desde fines del año 2022 se está tratando en la Comisión de Turismo del parlamento uruguayo un proyecto de ley presentado por la lista "609" del Movimiento de Participación Popular (MPP) del partido político Frente Amplio, que propone aumentar a 200 el número de afiliados a los clubes cannábicos. A su vez, incorpora el acceso universal al cannabis de uso adulto para personas no residentes que se encuentran en territorio uruguayo, tales como turistas, profesionales extranjeros que se encuentran con contrato de trabajo, estudiantes, becarios, e inmigrantes con su residencia en trámite, entre otros casos. Además, este proyecto de ley amplía la cantidad de plantas en floración, su capacidad productiva, y contempla la posibilidad que los clubes cannábicos puedan trabajar en conjunto con operadores turísticos registrados en el Ministerio de Turismo para desarrollar el turismo cannábico. Olivera y Zelko afirman que "*flexibilizar las condiciones de acceso favorece también la integración de los consumidores experimentales y ocasionales, que concentran el 20% del consumo, y que en su inmensa mayoría se mantienen por fuera del mercado formal*" (2021, p.15).

Precios, evaluación y ponderación del cannabis del sistema mixto público-privado y de los clubes cannábicos

En Uruguay, el cannabis que se vende en las farmacias al día de hoy es producido por tres empresas privadas que han ganado licitaciones en dos momentos diferentes, con estrictos estándares de calidad y cantidad de la producción fijados en las bases de las mismas por el IRCCA. En el primer llamado a licitación del año 2015 se otorgaron dos licencias de producción de cannabis de uso recreativo. Las empresas que ganaron dichos concursos fueron Simbiosys (Faises S.A) e International Cannabis Corp. (ICC). En el año 2017 se inició la venta en farmacias y se generó un auge originado por la regulación, y la posibilidad de

[6] Estos son solo algunos Clubes que han sido robados y/o vandalizados: CLUC, Totus, Moonrocks, Pájaros Pintados, Del Litoral, Dispensario del Estero, Xochipilli, FF96.

poder comprar por primera vez cannabis de forma legal en un comercio. A raíz de esto, en el año 2019 se realizó un segundo llamado a licitación para otorgar tres licencias más con dicha finalidad. Se presentaron cerca de diez empresas, de las cuales quedaron seleccionadas tres: Jabelor S.A., Legiral S.A. y Uruguay Biopharmaceutical. Esta última, finalmente desistió de avanzar con el proyecto y la inversión, por ende su licencia fue revocada. Otras dos empresas quedaron en lista de espera al haber alcanzado las condiciones mínimas exigidas por el pliego (puntaje mayor o igual al 60%), pero finalmente nunca se utilizó el orden de prelación, a pesar de que, como se mencionó anteriormente, una de las tres empresas licenciatarias nunca llegó a materializar el proyecto. Por ende, al igual que sucede en la actualidad, nunca fueron más de tres las empresas que fueron proveedoras de cannabis recreativo de uso adulto, ya que la licencia de Uruguay Biopharmaceutical fue revocada, y la licencia de ICC, de la primera licitación, se encuentra vencida, y no se espera que la renueven. Es frecuente escuchar desacertadamente en el *vox populi* que el cannabis que se comercializa en las farmacias lo produce el Estado. Incluso en el ámbito académico está en discusión si es público o privado. Decorte y Pardal (2020) afirman que "*aunque hay participación de empresas privadas, el esquema se asemeja a un tipo de diseño de provisión estatal*".

En el presente trabajo lo interpretamos como un modelo mixto: público-privado. El sistema de producción está a cargo de empresas privadas que compiten en licitaciones, como se describió anteriormente. El estado, además de controlar la calidad y fijar precio, aporta el predio fiscal donde se produce y la seguridad del mismo, a cargo del cuerpo de fuerzas especiales Guardia Republicana, dependiente del Ministerio del Interior. También se encarga de la custodia del transporte, desde el predio de producción, hasta el punto de venta: las farmacias. Además se encarga de los contratos de términos y condiciones para las farmacias que están interesadas en vender cannabis, y los sistemas de registro y de datos. El Estado se queda con el 10% de las ventas de cannabis en las farmacias, con el fin de obtener recursos para financiar el funcionamiento de la autoridad de aplicación: el IRCCA.

Esta vía de acceso legal tiene 40 puntos de venta, en 12 de los 19 departamentos del Uruguay. El sistema de venta en farmacias comenzó a funcionar en 2017, cuatro años después de la sanción de la ley nº19.172. Las empresas han tenido bastantes inconvenientes productivos en sus inicios, no sólo para alcanzar la cantidad, sino también para obtener la calidad exigida por el IRCCA, perdiendo algunos ciclos de cultivos y varios lotes de cosecha, ocasionando trastornos en la cadena de suministro, incluso generando disturbios en las puertas de algunas farmacias donde, en temporada estival, puede llegar a verse largas filas para adquirir cannabis. En la actualidad, el abastecimiento se ha regularizado y suele haber *stock* de manera casi permanente. El IRCCA fue notando el poco interés de los usuarios por las variedades que se vendían en las farmacias, por ello a partir de 2022 autorizó la producción de algunas opciones con mayor concentración de delta-9-tetrahidrocannabinol (THC). El actual Director del IRCCA resalta que "*los usuarios comentaban que no se estaba logrando suplir ese consumo por lo que solicitaban un mayor nivel de THC. La idea es (…) poder lanzar sobre fines del año que viene, y que seguramente tenga un nivel de THC, como media, de 15%, es decir que estaría un poco más arriba y en la línea con lo que se puede obtener en general en los clubes"* (Salvetti, 2023). Hoy en día, según se desprende de la página web oficial del IRCCA, el cannabis disponible en farmacias se trata de "*las variedades híbridas ALFA, de predominancia índica y BETA, de predominancia sativa, contienen un porcentaje de delta-9 tetrahidrocannabinol (THC) que es menor o igual al 9% y un porcentaje de cannabidiol (CBD) que es igual o superior al 3%. Mientras que la variedad GAMMA contienen un*

porcentaje de THC que es menor o igual al 15% y un porcentaje de CBD que es igual o menor al 1%".[7] El precio de venta al público del cannabis de las farmacias lo fija el IRCCA, y en la actualidad se encuentra entre los $430 y los $500 el paquete de cinco gramos de flores secas, sin prensar, dependiendo de la variedad y el contenido de THC. Este valor equivale a USD2,15 y USD2,5 por gramo. Las personas pueden retirar hasta diez gramos semanales, lo cual a veces dificulta el abastecimiento para los usuarios.

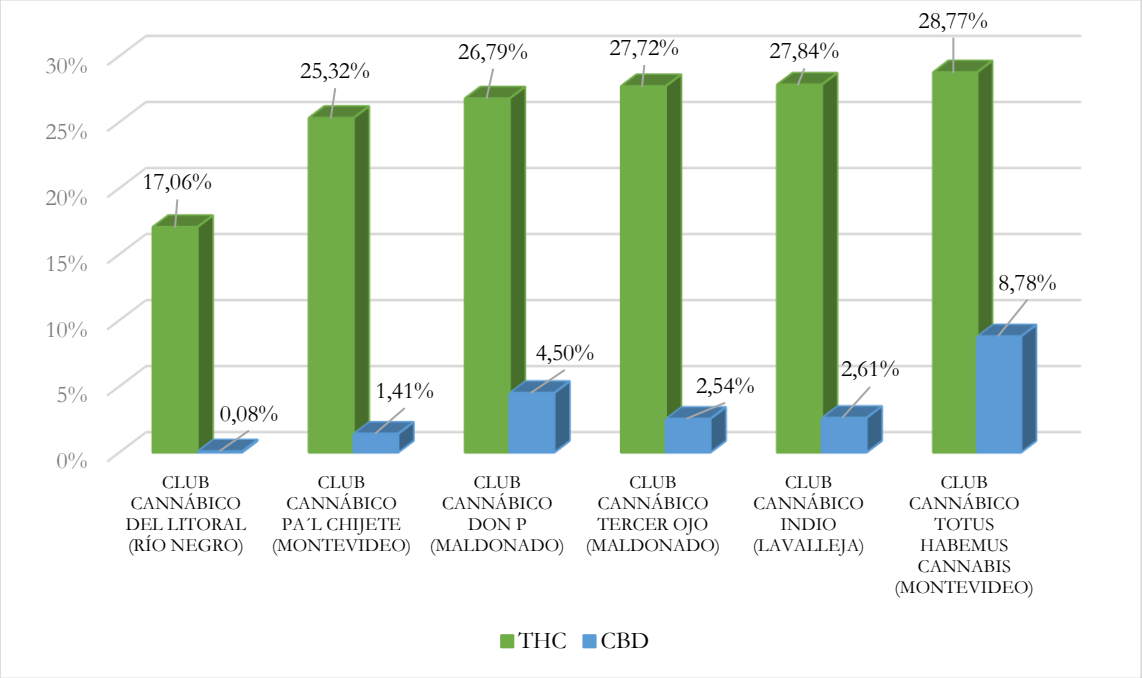
Por otro lado, los clubes cannábicos llevan adelante matrices productivas muy disímiles, cultivando una amplia diversidad de variedades de cannabis: hay cultivos *indoor*, de exterior, híbridos, hidropónicos, orgánicos, sintéticos, veganos, etc. El cannabis de los Clubes de Membresía suele costar, en promedio, entre $150 y $250, lo cual equivale a una oscilación entre USD $3,75 y USD $6,25 el gramo, dependiendo de la variedad, la concentración de cannabinoides y el perfil de terpenos y flavonoides que dan lugar a la fruición organoléptica. El precio lo fija cada asociación dependiendo de su esquema productivo y su estructura de costos. A priori, uno podría pensar que el cannabis de los clubes es notablemente más caro. Sin embargo, si uno atiende solamente a la cantidad de cannabinoides presentes en el material vegetal, podría afirmar lo contrario. El IRCCA ha comenzado hace algunos años a realizar análisis aleatorios del cannabis de los clubes, dando como resultado que estos contienen mayor grado de concentración de THC, y a veces también de CBD, que el cannabis que se comercializa en las farmacias. A su vez, la Federación de Clubes Cannábicos del Uruguay (FeCCU), que nuclea alrededor de 50 asociaciones de todo el país, también ha realizado 15 análisis de muestras de cannabis de sus federados, dando resultados muy amplios y disímiles, como era de esperarse, por la libertad con la que cuentan los clubes para cultivar distintas variedades.

Los resultados muestran que los niveles de THC son notablemente superiores al cannabis que se produce por las empresas privadas, que están obligadas a cultivar las variedades autorizadas por el IRCCA. Los valores de los resultados a los que se ha podido acceder se encuentran siempre entre 17% y 28,7% de THC. En el *Gráfico 2* se expone una selección de los resultados, con autorización de directivos de los clubes respectivos. Considerando el contenido de principios activos de las inflorescencias, cada gramo de cannabis de club contiene el doble de THC que el cannabis del sistema de producción público-privado. Esto no solo indica que el precio no es más caro, sino que es igual, o más económico inclusive, ya que estamos en presencia de dos productos diferentes. Una analogía para ejemplificar esta diferencia entre el cannabis de las farmacias y el de los clubes, podría darse por el porcentaje de volumen de alcohol que encontramos generalmente en un litro de cerveza, con 4%-6%, y el volumen de alcohol que podemos hallar en un litro de vino, que oscila entre el 11%-14%. Desde el punto de vista sanitario, se podría afirmar que tener más cantidad de principios activos en menor cantidad de materia vegetal, contribuye a una política de reducción de daños para usuarios regulares y/o expertos, al estar inhalando la mitad de la combustión para la misma cantidad de cannabinoides, en el caso de cannabis de uso adulto. Además, en los clubes cannábicos los usuarios disponen de una mayor cantidad de variedades disponibles, cambiando parcialmente incluso año a año, enfocados en la aceptación y preferencias de sus

[7] Datos oficiales del IRCCA: https://ircca.gub.uy/vias-de-acceso/cuales-son-las-variedades-de-cannabis-que-se-dispensan-en-las-farmacias/

asociados gracias a la interacción directa entre usuario y productor, dando como resultado una mayor experiencia organoléptica (flavonoides, terpenos, etc.): "*nuestra evidencia muestra que* [los clubes] *son un canal de suministro de cannabis eficiente, con beneficios percibidos para sus miembros con respecto a la calidad y potencia del cannabis en comparación con los otros canales de adquisición legales*" (Pardal, et al., 2019, párr.4).

Gráfico 2: Resultados de análisis cromatográficos de cuantificación de cannabinoides en inflorescencias de Clubes Cannábicos



Fuente: Elaboración propia en base a los análisis encargados por la Federación de Clubes Cannábicos del Uruguay (FECCU) a sus asociados realizados por el Laboratorio Cannatest (2023-2024).

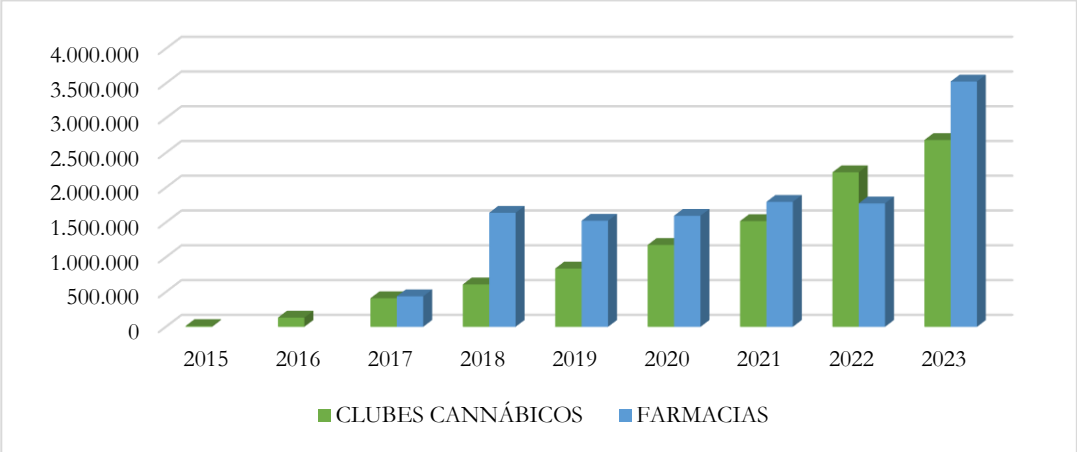
Por último, es válido señalar que el cannabis de uso recreativo en el Uruguay es económico con respecto a otros países, aunque no cuenten con modelos similares de regulación: en Argentina, que generalmente los precios relativos en dólares son más baratos que en el Uruguay, los valores del gramo de cannabis oscilan entre USD6-calidad media- y USD8,13-calidad alta-, según una encuesta de CultiTech (Ferraris, 2024).[8] En los Estados Unidos, con precios relativos en dólares semejantes al Uruguay, el precio del gramo oscila entre los USD8 y los USD13, con similar calidad y potencia que el que podemos encontrar en los clubes cannábicos del Uruguay.[9]

¿Cuánto cannabis venden las farmacias y cuánto dispensan los Clubes Cannábicos?

[8] Disponible en https://drive.google.com/file/d/1rqN92FtY6SN8BMl2psyzaogMk8XXsM0D/view
[9] Disponible en https://oxfordtreatment.com/substance-abuse/marijuana/average-cost-of-marijuana/

Un asunto que suele abordarse superficialmente, sin profundizar en el análisis de los guarismos, es la cantidad dispensada por cada una de las vías de acceso del mercado regulado. El IRCCA publica semestralmente sus Informes de Mercado Regulado, donde incluye los datos de cannabis vendido por las farmacias, pero nunca el cannabis producido y dispensado por los clubes cannábicos, que son declarados por cada una de las asociaciones en el portal digital del IRCCA. Para este trabajo se ha realizado un pedido de acceso a la información pública por parte de los autores, obteniendo una respuesta positiva de las autoridades del ente regulatorio.

Gráfico 3: Total de cannabis dispensado por año por vía de acceso del mercado regulado de uso adulto (en gramos)



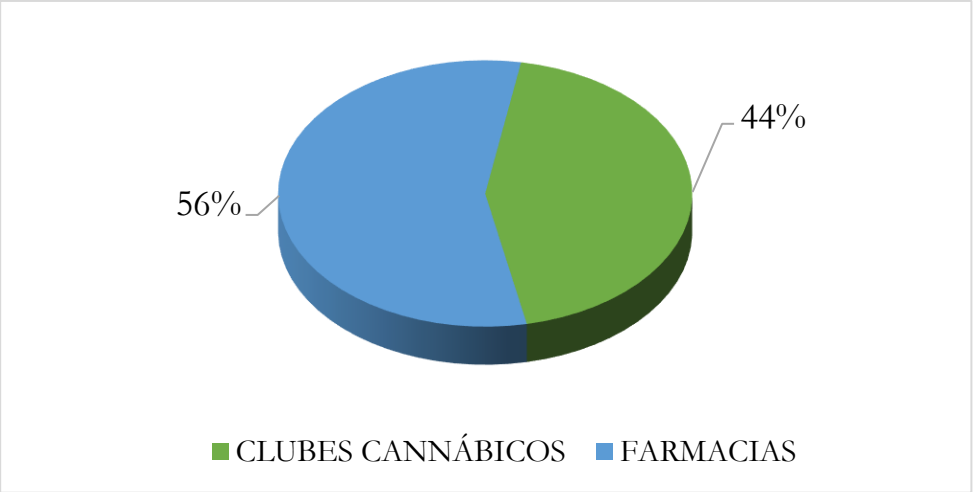
Fuente: Elaboración propia en base al pedido de acceso a la información pública para la realización de este trabajo de investigación. Datos oficiales del IRCCA al 31/12/2023.

Se dispone del histórico de cosechas y entregas de los clubes cannábicos desde el comienzo de las actividades en 2015, en cantidad de gramos. De los informes oficiales se desprende que desde el año 2017, cuando se comenzó a comercializar cannabis en las farmacias, hasta el año 2023 inclusive, se han vendido 12.297.440 gramos a través de esa vía de acceso, en la cual hay registrados casi 70.000 adquirentes. Las farmacias han vendido el 56% del total histórico del mercado regulado de cannabis de uso adulto. Puede notarse que las empresas alcanzaron una meseta entre 2018 y 2022, en la cual se estancaron las ventas. Las empresas no pudieron incrementar su capacidad productiva, por diferentes factores de escala de producción, y algunos lotes fueron rechazados para ser ofrecidos al mercado por la autoridad de aplicación, al no contar con los estándares de calidad. A la vez, el cannabis ofrecido en los clubes, en cuanto a calidad y potencia, fue comenzando a valorarse entre los usuarios. En el 2022, el IRCCA autorizó a las empresas a producir cannabis con mayor concentración de THC como se expuso anteriormente, incrementando el interés por parte de los usuarios, lo cual aumentó las ventas de las farmacias en el primer semestre de 2023 con respecto a los mismos periodos que los años anteriores. Esta decisión, sin dudas, fue un acierto por parte de las autoridades, para no perjudicar a las empresas licenciatarias que han invertido y apostado por esta industria incipiente.

En lo concerniente a la dispensación de los clubes cannábicos, puede verse un crecimiento sostenido a lo largo de los años, tanto de la oferta, como así también de la demanda y la dispensación de cannabis para uso recreativo. Durante los años que las empresas

estancaron su producción y sus ventas, por las razones anteriormente descritas, han sido los Clubes los que han sostenido la demanda de cantidad y calidad por parte de los usuarios del mercado regulado. Desde el año 2015 a junio de 2023 los clubes cannábicos han dispensado 9.607.758 gramos a sus socios, representando el 44% del total histórico del mercado regulado de uso adulto de inflorescencias de cannabis del Uruguay, con tan solo el 14% de los usuarios registrados.

Gráfico 4: Cuota de participación histórica de las vías de acceso al mercado regulado de cannabis de uso adulto del Uruguay (2015-2023)



Fuente: Elaboración propia en base al pedido de acceso a la información pública para la realización de este trabajo de investigación. Datos oficiales del IRCCA al 31/12/2023.

Conclusiones

Tanto los estudios sociológicos de la JND del Uruguay, como los de la JIFE de la ONU, señalan que transcurridos once años de la regulación, el acceso de los usuarios al cannabis de uso adulto por vía del mercado regulado en el Uruguay representa alrededor del 50% del total. Sin embargo, el sistema de producción y dispensación actual impulsa a muchos ciudadanos a acceder al cannabis a través de alguna de las diferentes modalidades de mercado gris de cannabis, caracterizados oportunamente. Una de las causas podría ser la limitante en la cantidad de socios que pueden tener los clubes cannábicos, que tienen que optar por usuarios intensivos, prescindiendo de consumidores ocasionales y esporádicos, como los turistas por ejemplo. Los clubes cannábicos demuestran ser una vía de acceso eficiente que aporta el 44% total del mercado con 392 unidades productivas distribuidas en todo el territorio, mientras que el sistema mixto público-privado de producción y venta cuenta con solo 40 puntos de venta en el país. Podemos afirmar que el precio del cannabis de los clubes cannábicos es similar al de las farmacias, teniendo en cuenta que lo duplican en potencia psicoactiva, y presentan cualidades organolépticas que los usuarios suelen valorar. Se exhibe que los clubes cannábicos son la vía que mayor cantidad y variedades de cannabis dispensa por cada usuario registrado, con niveles medios/altos de calidad, potencia y a valores razonables de mercado. El precio del gramo de cannabis en el Uruguay es barato con respecto a los precios en otros mercados internacionales.

Teniendo en cuenta que el Uruguay ha sido el primer experimento de una regulación de cannabis de uso adulto en el mundo, y viendo que otras naciones están avanzando en la misma dirección, tomando parte del modelo uruguayo, e incorporado otras formas no menos virtuosas, resulta necesaria una actualización y una adecuación en la regulación del Uruguay, para continuar a la vanguardia de las políticas de drogas del siglo XXI.

Bibliografía

Alonso, J., Atuesta, L., Álvarez, E., Kilmer, B., Pardal, M., Queirolo, R., Repetto, L., Sotto B. (2023, noviembre 21): Zonas grises, mercados legales e ilegales de cannabis a 10 años de regulación en Uruguay. [Presentación de informe] Universidad Católica del Uruguay, Montevideo, Uruguay.

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

Ferraris, G. (13 de abril de 2024): Precio del gramo: inflación, tarifazos y devaluación ¿seguirá aumentando?. Revista Mate digital, Argentina. https://revistamate.com.ar/precio-del-gramo/

García Bernado, R., Lettieri, M., & Mattos, E. (2022). Una agenda de estudios económicos para la naciente industria de cannabis en Argentina. Ti. Futuros Comunes-Revista de Tecnologías Informacionales, (2), 43-53. Recuperado a partir de https://publicaciones.unpaz.edu.ar/OJS/index.php/ti/article/view/1323

IRCCA (2024): Informe del mercado regulado, informe XVII, al 31/12/2023. Junta Nacional de Drogas del Uruguay. https://ircca.gub.uy/wp-content/uploads/2024/08/Mercado-regulado-del-cannabis-31_23_2023_compressed-1_compressed.pdf

IRCCA (2023): Informe del mercado regulado, informe XVI, al 30/06/2023. Junta Nacional de Drogas del Uruguay. https://ircca.gub.uy/wp-content/uploads/2023/10/Informe-Mercado-Regulado-30.06.2023.pdf

JIFE (2023): Material de prensa 2022. https://www.incb.org/documents/Publications/AnnualReports/AR2022/Press_Kits/INCB_press_kit_spa.pdf

JND (2019): VIIª Encuesta Nacional sobre Consumo de Drogas en Población General 2018. Prosecretaría de la Presidencia, Uruguay. https://www.gub.uy/junta-nacional-drogas/comunicacion/publicaciones/vii-encuesta-nacional-sobre-consumo-drogas-poblacion-general-2018

Lorenzo, G. (12 de abril de 2021). Millonario robo a un club cannábico genera nuevo choque entre el Ministerio del Interior y el IRCCA. *El País*. https://www.elpais.com.uy/informacion/judiciales/millonario-robo-a-un-club-cannabico-genera-nuevo-choque-entre-el-ministerio-del-interior-y-el-ircca

Olivera Couto, D. (2024). Regulación legal del cannabis en Uruguay: desafíos y escenarios de cambio a 10 años de su aprobación. Colección Tesis de Maestría, Universidad Católica del Uruguay. https://liberi.ucu.edu.uy/xmlui/bitstream/handle/10895/4591/Olivera2024.pdf?sequence=1&isAllowed=y

Olivera Couto, D., y Zelko, B. (2021): Mercado de cannabis de uso adulto en Uruguay: propuestas para mejorar el desempeño del mercado regulado y continuar con el desplazamiento del mercado ilegal. 22p. [Sin Publicar]

Pardal, M., Queirolo, R., Álvarez, E., Repetto, L. (2019): Uruguayan Cannabis Social Clubs: From activism to dispensaries?. International Journal of Drug Policy,Volume 73, Pages 49-57, ISSN 0955-3959. DOI: https://doi.org/10.1016/j.drugpo.2019.06.022

Salvetti, C. (6 de enero de 2023). Juan Ignacio Tastás, director ejecutivo del Ircca: "Creo que se debería discutir todo" lo relacionado a la ley de regulación de la marihuana. *La Diaria*. https://ladiaria.com.uy/politica/articulo/2023/1/juan-ignacio-tastas-director-

ejecutivo-del-ircca-creo-que-se-deberia-discutir-todo-lo-relacionado-a-la-ley-de-regulacion-de-la-marihuana/

Uruguay XXI (2023): Sector Cannabis en Uruguay. Ministerio de Economía, 44 p. https://www.uruguayxxi.gub.uy/uploads/informacion/9a6dde7632d555a44fec072d1f470acda7b48be0.pdf

Zipitría, Leonardo (2017): Evaluación, estudio y seguimiento del mercado regulado del cannabis. Informe final. [Sin publicar]