

Cannabis en Uruguay en 2025.

Situación actual en torno al mercado del cannabis en general.

La ley 19.172 reguló en Uruguay el acceso a cannabis por tres vías diferentes, todas ellas excluyentes entre sí y cada una con sus particularidades. Esto hizo que cada vía de acceso sea muy distinta a otra y cada una con límites tanto al usuario como a quien produce lo que a la postre consume el usuario.

Además, reguló las condiciones de producción de cannabis recreativo, en las tres vías de acceso, pero sobre todo, la producción que abastece a las farmacias y por la de los clubes de membresía.

Sin duda los cambios realizados en 2014 mejoraron la situación en torno al cannabis, una parte significativa de los usuarios cuentan desde entonces con acceso seguro y de calidad. Sin embargo, la interacción entre usuarios y oferentes restringidos dio como resultado un mercado en competencia imperfecta donde convergen oferta regulada con demanda regulada dejando de lado la demanda no regulada para que se abastezca en el mercado ilegal.

Llegamos así a que transcurridos más de 12 años de aprobada la ley 19.172, algo más del 62% de los usuarios se abastecan con fuentes no reguladas.¹

¿Por qué?

Básicamente porque el usuario como individuo económico racional opta por la flor que más le conviene en cada momento del tiempo. En el margen y debido a que no existe penalización, el usuario no pretende cumplir la norma sino satisfacer su deseo de consumo. Cuando las condiciones que se le imponen a su acto de consumo lo restringen, el usuario se sale del sistema regulado y queda cautivo para los oferentes del mercado negro.

En el mercado de cannabis regulado existen restricciones sobre el usuario y restricciones sobre los oferentes. Las restricciones sobre el usuario son las que más empujan al mismo a satisfacer su deseo con la oferta no regulada. Entre estas encontramos, en primer lugar, la obligatoriedad de registro como usuario, pero además la obligación de pertenecer sólo a una categoría de registro, los tiempos de suspensión para poder cambiar de una categoría a otra, el límite en la cantidad que se puede consumir legalmente, o la no disponibilidad de opciones diferentes (variedades).

¹ Último informe JND disponible en [VIII Encuesta Nacional sobre Consumo de Drogas en Población General Uruguay – 2024 | JND](https://www.jnd.gub.uy/estadisticas/encuestas-nacionales/encuesta-nacional-sobre-consumo-de-drogas-en-poblacion-general-uruguay-2024-jnd)

Por otro lado, se identifica otro grupo de razones que explican la preferencia por la oferta no regulada y que están vinculadas o bien a restricciones que deben cumplir los oferentes regulados o bien, a la forma en que la oferta conecta con la demanda. Estas condiciones impactan sobre todo en el funcionamiento de los clubes de membresía. Entre estas restricciones están: la dispensación en la sede donde se cultiva, la prohibición de entregar flores fuera de la sede, el límite de producción posible y cantidad de plantas bajo gestión, la prohibición de promocionar su actividad o producto, el límite de cantidad de miembros máxima, la atención solo a ciudadanos o residentes legales.

A lo largo del tiempo esta situación del mercado de cannabis creó oportunidades de enriquecimiento ilícito, crecimiento de la población carcelaria, incremento de riesgos asociados al vínculo con actividades delictivas, por nombrar alguna de las consecuencias negativas generadas.

El rol relevante de los clubes de membresía

Los clubes de membresía han sido desde el primer momento un jugador relevante en el mercado regulado de cannabis en Uruguay. A pesar de no poder promocionarse ni ser promovidos por IRCCA (como sí hace con el canal de ventas de farmacia), los clubes a lo largo de estos años desde reglamentada la ley, han tenido un crecimiento sostenido en su actividad tanto en calidad como en importancia dentro del sistema.

Entre las muchas razones que explican esta jerarquización de los clubes en el escenario actual y futuro de la industria, podemos decir que fueron la primera vía de acceso colectivo legal en funcionar, pero además de haber sido la primera, fue la única figura que ha logrado estar presente en los 19 departamentos del país. Además, los clubes han facilitado la formación de profesionales en el área (una especie de universidad no formal) y han gestionado y gestionan una gran reserva genética (que sirvió de punta pie para el resto de la industria). Se ha mantenido un crecimiento sostenido tanto en la cantidad de clubes como en la cantidad de miembros, así como en la cantidad total dispensada. Todo esto con el marco normativo diseñado al inicio del nuevo paradigma regulatorio, sin cambios que generaran incremento en el número de clubes.

Por si fuera poco, los clubes han demostrado fortaleza y sostenibilidad en su función productiva y social, basando estas cualidades en su desarrollo orgánico, exclusivamente vinculado al valor agregado que brindan a sus usuarios/miembros/clientes. No menos importante, han demostrado que la calidad de las producciones pequeñas vinculadas a lo artesanal suele estar muy por arriba de la calidad lograda por los cultivos a gran escala (algo que se ve en

otras industrias como los vinos, por ejemplo). La prueba de que esto es así es que los usuarios de clubes tienen una disposición a pagar por las flores un valor que suele duplicar el precio al que se podría acceder en las farmacias.

Los clubes en su conjunto son hoy la principal fuente de trabajo dentro de la industria, siendo que existen 475 clubes y que en promedio trabajan entre 3 personas por club, hoy podemos decir que en forma directa los clubes dan trabajo a más de 1200 personas, más que la suma de empleados en las empresas licenciadas y con la ventaja estar atomizados en 475 unidades productivas. Vemos acá una gran ventaja para la economía en su conjunto ya que significa no concentrar riesgo laboral en pocas empresas (es sabida la situación de salarios impagos que han generado las empresas grandes del rubro cannábico o directamente los despidos).

Estos logros han sido posibles aún a una escala muy pequeña que junto a la normativa actual imposibilita acceder a economías de escala que hagan más eficiente su labor.

Los clubes han sabido cumplir, son su rol social y productivo.

¿Qué ventajas o fortalezas tienen los clubes versus el esquema de licencias a empresas privadas?

La propia historia del sistema en Uruguay evidencia ventajas de los clubes para adaptarse al entorno. Si uno ve el ratio de fracaso medido como empresas cerradas o que abandonaron la actividad vs empresas activas, este ratio es mucho mayor en las empresas licenciadas que en los clubes, aun considerando las empresas que lograron obtener licencias con factores de total certidumbre por parte del Estado como ser, espacio para el cultivo, seguridad, canal de venta y promoción. Aún con todas esas ventajas es llamativamente alto el ratio de empresas que fracasaron comparado con las que siguieron adelante.

En el caso de los clubes esto no es así, si bien muchos fracasaron, la inmensa mayoría han tenido un desempeño exitoso desde el punto de vista de su permanencia en el sistema. Esta característica está posiblemente vinculada al hecho de la propiedad de los clubes que no es privada, lo cual facilita que ante el fracaso nuevas personas pueden asumir el control de las asociaciones, reformando su funcionamiento y haciéndolas viables. También cuenta con la ventaja de barreras de ingreso bajas (procesos de aprobación ágiles, baja inversión, baja cantidad de personal).

Experiencias Internacionales bajo el esquema de licencias privadas.

La evidencia en otros lugares del mundo como EE. UU. donde se ha promovido la producción y comercialización de cannabis de uso adulto por vía de licencias privadas, está dando resultados no esperados y no gratos. A modo de ejemplo en California que ha sido la estrella del mundo cannábico y que es además una de las economías más fuertes a nivel mundial, el sector privado que accedió a licencias para trabajar en la industria tiene deudas por más de 720 millones de USD en impuestos con el fisco² al tiempo que ya son más las licencias que no están ejecutando la actividad para la que fueron autorizadas en comparación con las que se mantienen activas.³ Vemos como ese esquema de licencias privadas está generando un efecto concentración que la historia de la economía ha mostrado que no suele llevar a buen destino en lo que refiere a satisfacción del usuario y mercados eficientes. Al mismo tiempo, ese estilo de organización del mercado dinamita la posibilidad de desarrollar una industria con crecimiento equilibrado y repartido, generando en contrapartida concentración de mercado y riqueza, aumentando los riesgos asociados a los mercados concentrados, entre ellos el incentivo a un mercado paralelo al mercado legal.

Los próximos 10 años

Por todo lo anterior y para poder avanzar hacia un segundo estadio post regulación que logre atraer mayor cantidad de actores dentro del mercado regulado, que logre incrementar el acceso seguro por parte de los usuarios y resolver al menos algunas de las fallas que desincentiven hacerle trampa a la norma, en lo vinculado a los clubes de membresía se creen necesarios los siguientes cambios:

1. Eliminación del registro de usuario a nivel estatal pasando a un registro de usuario a nivel de la asociación civil y enfocando la actividad de control del IRCCA sobre los oferentes de producto y no sobre el usuario. Esto lograría:
 - Mayor privacidad del usuario, incentivando al consumo de fuentes reguladas a quienes hoy eligen no regularse por privacidad o desconfianza en el registro estatal.
 - Movilidad para el usuario entre las distintas vías de acceso eliminando el incentivo a recurrir al mercado no regulado.
 - Posibilidad de enfocar la actividad de control sobre aspectos de calidad o seguridad del consumo.

² [Cannabis businesses owe California \\$732 million in taxes](#)

³ [California's active cannabis license count plummets](#)

2. Incorporación al mercado regulado de no residentes o turistas, habilitando que los mismos puedan acceder al mismo producto que actualmente se encuentra en farmacias o clubes.
3. Posibilidad de ejecutar las entregas en lugares fuera de la sede del club, ya sea mediante entrega a domicilio o mediante la creación de espacios expendio de cannabis recreativo. Esta segunda opción facilitaría el desarrollo de un sector de servicios muy prominente que bien puede estar fuertemente vinculado al turismo.
4. Habilitar el acceso de usuarios a extractos o derivados elaborados en los clubes o licenciatarios autorizados. Actualmente estos usuarios satisfacen su demanda en el mercado no regulado.
5. Incrementar el número de miembros por club a 200 socios y 400 plantas en floración. Este cambio habilitaría a incrementar en forma inmediata la cantidad de socios en los clubes. Hoy existen 120.000 usuarios que satisfacen su demanda en el Mercado no regulado y aproximadamente 475 clubes, el incremento de socios propuesto habilitaría a poder abastecer en forma casi automática a aproximadamente 73.000 usuarios más, dejando espacio para que otra gran parte de la demanda la cubran la producción que se vende en farmacia o nuevos clubes que puedan surgir.

Los primeros cuatro puntos/cambios arriba propuestos buscan dar lugar a una regulación más pragmática que reduzca significativamente las situaciones en las que el usuario como parte dominante en la transacción (es quien tiene el dinero para ejecutar la compra) tenga incentivos a buscar oferta no regulada.

Desde nuestra experiencia y habiendo experimentado el desarrollo de la industria desde adentro, creemos y sabemos que son sobre todo las restricciones a la demanda las que generan el principal incentivo a la existencia del mercado gris.

Mientras tanto el quinto punto anteriormente propuesto, es el único que se enfoca sobre la oferta de los clubes, y tiene como cometido incrementar los límites que tienen los clubes actualmente con la finalidad de generar rápidamente un boom en la oferta que ayude a conquistar la demanda que actualmente tranza en el sector no regulado.

Conclusiones

El modelo de clubes tiene claras ventajas para mantener un crecimiento sostenido y equilibrado en un nicho de la industria, evitando la concentración de poder de mercado en pocos oferentes.

Además, brinda al sistema de unidades ejecutoras pequeñas, dinámicas y flexibles que han logrado subsistir durante más de diez años sin necesidad de

recurrir a ayudas por parte del Estado más que el control ejecutado por parte del IRCCA.

Se plantea como principal desafío para la próxima etapa de transformaciones optar por un sistema que evite un efecto boomerang⁴ que, tras el impulso dinamizador de las reformas, genere un mercado más concentrado, con menor cantidad de fuentes de trabajo y el riesgo asociado a la existencia de pocos productores, más los conflictos que se generarían por la perdida de puestos de trabajo de empresas grandes y las dificultades a nivel productivo/disponibilidad de producto que el colapso de esas empresas suele generar.

Los clubes parecen ser el camino para evitar dicho desenlace.

⁴ Tanto el ejemplo de California como el registro de las ventas de cannabis regulado en Colorado muestran que la emisión de licencias a privados genera el efecto búmeran, para mayor referencia ver el historial de ventas en Colorado según la página oficial de dicho estado:
<https://coloradocannabis.org/business/sales>

ANEXO

Posibles cambios de la norma para lograr los cambios necesarios.

1. Derogar el artículo 11 de la ley 19172 y aplicar la misma normativa que rige para la promoción del alcohol.
2. Derogar el ítem b del artículo 28 de la ley 19172. (**Esto elimina el registro de usuarios**)

Además, se proponen los siguientes cambios al decreto reglamentario 120/2014

1. Derogar el artículo 4.
2. En el Capítulo 2, Artículo punto iii; Modificar su redacción que quedará redactado de la siguiente manera
iii) La plantación, cultivo, cosecha de plantas de cannabis psicoactivo realizada por los clubes de membresía.
3. Modificar la redacción del artículo 24 que quedará redactado de la siguiente manera:
Los clubes deberán tener un mínimo de 30 miembros y un máximo de 200 socios. °°Este cambio tiene como cometido evitar una estampida en la creación de clubes, dando lugar a un crecimiento apenas más lento pero ordenado
Modificar la redacción del artículo 25 que quedará redactado de la siguiente manera:
Podrán ser miembros de los clubes de membresía las personas capaces mayores de 18 años. °°Este cambio tiene como incorporar a los no residentes dentro de las personas con posibilidad de acceder a los clubes.
4. Eliminar el artículo 28 (**este punto nunca se controló ni reglamentó que información debería el club mencionar en la hipotética identificación del miembro**).
5. Modificar la redacción del artículo 29 que quedará redactado de la siguiente manera:
Los Clubes de Membresía podrán plantar hasta cuatrocientas plantas de Cannabis de uso psicoactivo.
A estos efectos se considera planta de Cannabis de efecto psicoactivo, la planta hembra del Cannabis que presenten sumidades floridas.
La producción y acopio anual de Cannabis no podrá superar la cantidad de 150kg al año. Toda la producción deberá ser distribuida entre sus miembros del club para su uso personal, dejando constancia de las entregas realizadas. Dicha información deberá ser brindada mensualmente al IRCCA.
Los Clubes de Membresía deberán contar con una única Sede donde se deberá desarrollar toda la actividad de plantación, cultivo, cosecha, procesamiento de las flores de cannabis y sus derivados. La distribución del Cannabis psicoactivo a los socios se podrá realizar en persona en la propia sede del club, vía entrega a domicilio o vía espacios de terceros. En los casos en los que opere la figura de local donde se habilita el expendio de cannabis, el mismo debe contar con la licencia del IRCCA para esos efectos. °°Este cambio tiene de redacción busca incorporar un límite más alto en la producción de los clubes al tiempo de facilitar la entrega a socios fuera de la sede donde se desarrolla el cultivo.

Las modificaciones propuestas mantienen el control y la regulación por parte del Estado y generan un ámbito normativo que resuelve, si no todas al menos las más significativas fallas del merado actual. De esta manera se garantizarían el crecimiento sostenido de la cobertura del mercado de cannabis vía oferta regulada, generando mayor cantidad de puestos de trabajo calificado por parte

de los clubes de membresía y sobre todo desincentivando a satisfacer la demanda con oferta no regulada.