

# Propuesta para Fortalecer el Acceso Regulado al Cannabis y Alejar al Usuario del Mercado Informal

**Autores: Diego Schroeder y Juan Manuel Varela**

## Introducción

Uruguay fue el primer país del mundo en regular el mercado de cannabis recreativo con fines no medicinales, a través de la Ley 19.172. Esta ley declaró de interés público todas las actividades que tiendan a proteger la salud de la población frente a los riesgos del narcotráfico, promoviendo el acceso regulado al cannabis y la reducción de daños asociados a su consumo. Si bien el marco legal sentó bases progresistas y pioneras, su implementación no ha alcanzado aún los objetivos propuestos. A más de una década de su entrada en vigor, la regulación presenta importantes desafíos que obstaculizan la inclusión efectiva tanto de los usuarios como de los pequeños productores dentro del sistema legal. Esta propuesta tiene por finalidad consolidar un sistema regulado más justo, eficiente y accesible, mediante ajustes normativos que permitan fortalecer al sector sin necesidad de reformar la ley vigente.

## Diagnóstico

Actualmente, apenas el 37% de los usuarios accede al cannabis a través de las vías reguladas por el Estado, según la Encuesta Nacional de Drogas de 2024. Si bien se ha logrado desplazar del mercado nacional a la marihuana prensada importada —que en 2013 representaba el 58% del mercado y hoy apenas alcanza el 6%—, persiste un mercado informal que ya no se abastece exclusivamente de redes criminales extranjeras, sino de actores nacionales que operan en un “gris regulatorio” debido a las restricciones impuestas por la normativa vigente. Muchos clubes de membresía y autocultivadores autorizados no pueden canalizar legalmente el total de su producción, y se ven obligados a desechar excedentes o recurrir a mecanismos informales de distribución. Por su parte, los usuarios enfrentan restricciones que van desde la obligación de elegir una única vía de acceso hasta exigencias presenciales en trámites que podrían simplificarse digitalmente.

Uno de los principales problemas del modelo actual es que la trazabilidad está centrada en el usuario final y no en los procesos productivos. Esto genera una doble contradicción. Por un lado, se vigila la identidad de quienes acceden al sistema sin garantizarles verdadera libertad de elección ni continuidad en el acceso. Por otro, se invisibiliza el rol de los pequeños productores, cuya actividad sigue enmarcada bajo lógicas penales si no se ajusta con precisión a los límites establecidos. Esta lógica ha generado un sistema que sigue fomentando la exclusión de usuarios del mercado regulado.

## Propuestas inmediatas sin modificar la ley

En función de este diagnóstico, proponemos una serie de medidas normativas de aplicación inmediata que pueden adoptarse sin modificar la Ley 19.172. Entre ellas, destacamos la necesidad de eliminar la exclusividad entre las vías de acceso, permitiendo que los usuarios puedan estar inscriptos simultáneamente en más de una modalidad (farmacia, autocultivo o club de membresía). Para ello, es necesario derogar los artículos 38 y 60 del Decreto 120/014, que actualmente obligan a optar por una sola vía y exigen un período de espera de tres meses para cambiar de modalidad. Esta exclusividad no responde a ningún criterio sanitario ni de seguridad, y solo promueve interrupciones en el acceso que empujan al usuario hacia el mercado informal.

En segundo lugar, consideramos imprescindible unificar o eliminar el registro individualizado de usuarios. Si bien entendemos que el Estado debe mantener mecanismos de trazabilidad sobre la producción y la distribución, el control sobre la identidad de quien consume no debería ser el eje central del sistema. En caso de mantenerse, el registro debería ser único, interoperable entre modalidades y fácilmente modificable. A largo plazo, abogamos por su eliminación total, avanzando hacia un modelo en el que la regulación priorice la calidad del producto, la seguridad sanitaria y el respeto a la privacidad.

Otro aspecto crítico es la falta de habilitación normativa para la producción y dispensación de extractos, concentrados o derivados del cannabis. Actualmente, la elaboración de estos productos en clubes es ambigua desde el punto de vista jurídico, lo que ha derivado en casos de criminalización e incluso procesamiento penal. Proponemos que se incorpore en la reglamentación una habilitación clara y explícita para que los

clubes puedan producir y entregar extractos a sus socios, bajo condiciones de seguridad y control definidas por el IRCCA.

Asimismo, debe eliminarse la prohibición de realizar entregas a domicilio o fuera de la sede del club. El artículo 29 del Decreto 120/014 establece que todas las actividades deben realizarse en una única sede física, lo que afecta de forma directa la accesibilidad al sistema regulado. Esta disposición deja fuera a personas con movilidad reducida, a quienes viven en zonas alejadas o a quienes tienen responsabilidades familiares que dificultan su presencia en el local. Proponemos permitir la distribución regulada a domicilio, mediante mecanismos auditables y seguros que mantengan la trazabilidad sin impedir el acceso.

La normativa territorial también debe ser actualizada. Actualmente, los clubes enfrentan restricciones para ubicarse en zonas urbanas, compartir padrones o funcionar en espacios habitados. Estas limitaciones encarecen los costos operativos, impiden la cooperación entre organizaciones y atentan contra la sostenibilidad del modelo. La Resolución 9/2018 del IRCCA debería derogarse y sustituirse por una reglamentación más flexible, que permita optimizar recursos sin afectar los controles básicos.

Respecto al acceso de turistas y no residentes, señalamos que la Ley 19.172 no establece ninguna restricción en este sentido. La limitación surge del Decreto 120/014, que impide a no residentes inscribirse en el sistema. Esto contradice tanto el espíritu de la ley como sus objetivos sanitarios y de reducción de daños. Proponemos habilitar mecanismos de acceso temporal, bajo supervisión del IRCCA, que permitan integrar a este segmento de la población sin debilitar los controles existentes. Esta medida evitaría que los visitantes recurran al mercado informal y permitiría aprovechar la imagen internacional de Uruguay como destino de turismo cannábico responsable.

En paralelo a estos cambios, resulta fundamental implementar una política de formación técnica y profesionalización del sector. Uruguay necesita contar con recursos humanos capacitados en cultivo, elaboración, control de calidad y gestión de asociaciones. Proponemos crear programas de formación articulados con la Universidad de la República, la UTU, el INIA y el IRCCA, así como establecer diplomaturas, cursos cortos y sistemas de validación de saberes construidos desde la práctica.

## Hacia una política sectorial del cannabis en Uruguay

A mediano plazo, entendemos que Uruguay debe avanzar hacia una política pública sectorial del cannabis. Esta política debería reconocer al cannabis como un rubro productivo legítimo, con impactos económicos, sanitarios, sociales y científicos. Para ello, proponemos articular cinco ejes estratégicos: la promoción de la investigación y la innovación (I+D+i); la formación técnica continua; el desarrollo productivo sostenible; la internacionalización del conocimiento y los servicios; y la construcción de una gobernanza colaborativa entre el Estado, los clubes, los investigadores y otros actores clave.

También sugerimos diseñar instrumentos de apoyo como fondos específicos canalizados por ANDE, ANII o el MEF; campañas públicas de sensibilización; convenios con universidades; y reformas normativas graduales que permitan escalar el modelo sin perder su lógica descentralizada.

Un elemento adicional central para una política sectorial integral es la diversificación de los puntos de venta de cannabis, eliminando la exclusividad de las farmacias. La experiencia uruguaya ha demostrado que limitar el expendio a una única modalidad obstaculiza el acceso y reduce el impacto económico del modelo regulado. En este sentido, consideramos que los growshops son actores estratégicos, con infraestructura, experiencia y cercanía con el público, que podrían desempeñar un rol clave en la distribución responsable del cannabis, en especial si se les habilita para comercializar a turistas.

Desde 2013, los growshops han sido la cara visible del turismo cannábico en Uruguay, brindando orientación, insumos e información a miles de visitantes sin tener la posibilidad de participar del circuito de venta regulada. A pesar de esta exclusión, han sostenido la cultura cannábica, promovido buenas prácticas y aportado a la profesionalización del sector. La habilitación de estos comercios para la venta regulada no solo permitiría ordenar el turismo cannábico existente, sino también posicionar al país como pionero en la región en esta materia.

Experiencias internacionales como Colorado, California y los Países Bajos muestran que el éxito de los sistemas de acceso legal al cannabis —especialmente para turistas— depende de la existencia de una red diversificada de puntos de venta con personal capacitado. Para que este modelo funcione, es

imprescindible garantizar una oferta suficiente y constante, fomentando una red de pequeños y medianos productores nacionales. La descentralización del acceso, la habilitación de espacios para el consumo responsable, como coffeeshops, y la integración del turismo en la estrategia nacional cannábica, resultan pasos clave para transformar el liderazgo regulatorio de Uruguay en una ventaja económica y social tangible.

## Propuestas estratégicas a mediano y largo plazo

Finalmente, a largo plazo, proponemos reformar la Ley de Estupefacientes para eliminar definitivamente la criminalización de todas las actividades relativas al cannabis que puedan ser objeto de regulación. El Estado debe dejar de penalizar conductas que, en otros marcos, son perfectamente legales. Esto incluye tanto la producción como la distribución y el consumo. A su vez, proponemos reconocer legalmente a los clubes y cooperativas como actores económicos y sociales, habilitando licencias escalonadas que contemplen la realidad de los pequeños productores, y promoviendo el acceso al crédito, la formalización y la generación de empleo.

## Impactos esperados

Entre los impactos esperados de estas medidas se encuentran: una mayor inclusión de usuarios en el sistema regulado; un aumento en la sostenibilidad y formalización de los clubes; una reducción del mercado informal; una mejora en los mecanismos de control sanitario y tributario; una disminución del gasto policial y judicial asociado al cannabis; una mayor legitimidad del modelo uruguayo ante la comunidad internacional; y una generación significativa de empleo directo e indirecto en actividades productivas, técnicas, científicas y logísticas asociadas al sector.

## Conclusión

La regulación del cannabis en Uruguay fue un avance histórico que debe ser profundizado, no revertido. No es necesario modificar la Ley 19.172, sino actualizar su reglamentación para que se ajuste a las condiciones actuales del país y permita cumplir con los objetivos originales de salud pública, reducción del daño y justicia social. Reafirmamos así el compromiso con un

modelo regulado, descentralizado, inclusivo y sustentable, que aleje definitivamente a usuarios y productores del mercado informal.

## Llamado a la acción

Invitamos al Estado uruguayo a implementar estas reformas de manera progresiva, incluyendo a los actores del sector en el diseño de políticas públicas y fortaleciendo el rol del IRCCA como organismo técnico y de garantía de derechos.