

---

# Modelos regulatorios: Uruguay

## Regulación justa de mercados de cannabis de uso adulto en América Latina

Cartagena, 5 de junio de 2024

Rosario Queirolo, PhD



# Plan de la clase

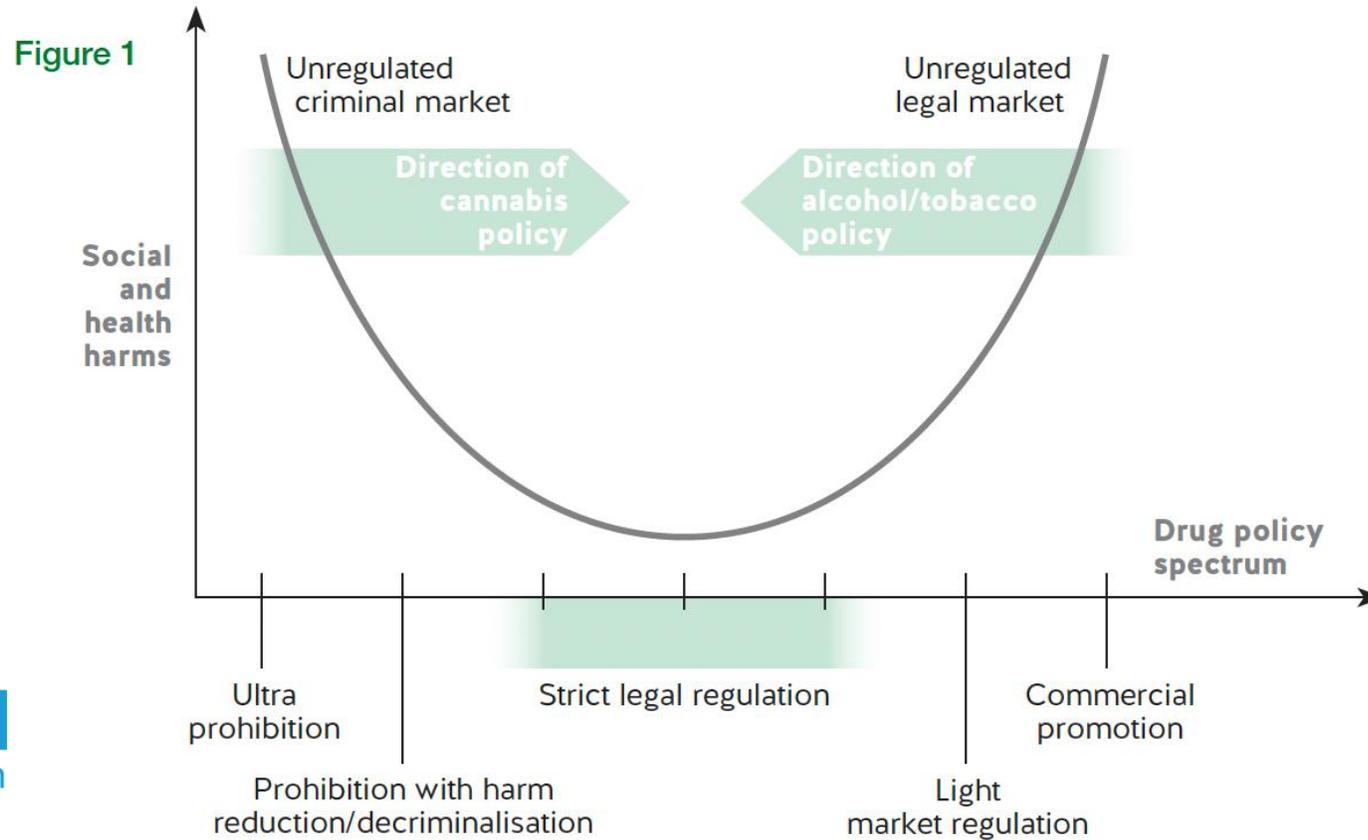
- Un modelo para entender las políticas de drogas
- ¿Por qué Uruguay reguló el cannabis?
- ¿Cómo? Diseño e implementación
- Resultados
- Mercado gris
- Aprendizajes de la experiencia uruguaya

---

# Modelos para entender las políticas de drogas

---

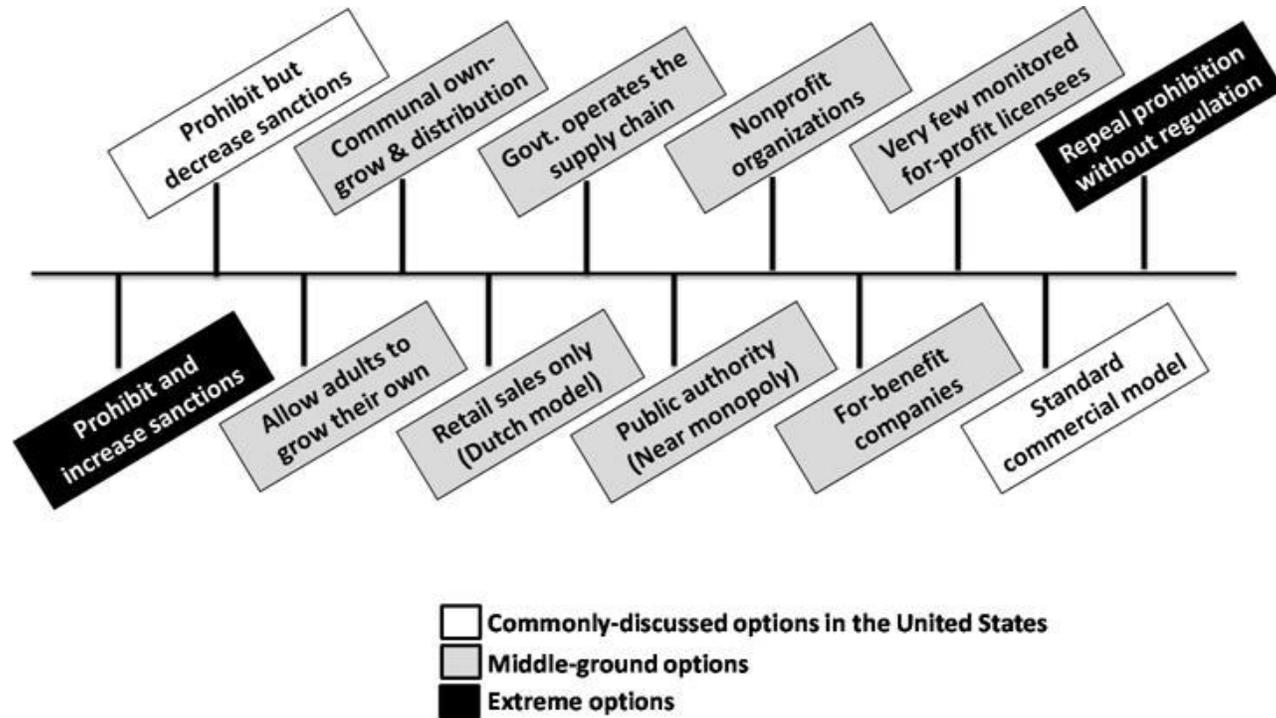
## A spectrum of policy options available



Graphic courtesy of:

**TRANSFORM**  
Drug Policy Foundation

# ¿Cómo? “a middle ground option”



Fuente: Caulkins et al. 2015

---

**Depende del tipo de regulación de cannabis,  
pueden ser los efectos de la misma**

---

- **¿Impactos de los modelos comerciales de regulación?**
- **¿Impactos de los prohibicionismos?**
- **¿Impactos de los modelos del “medio”?**

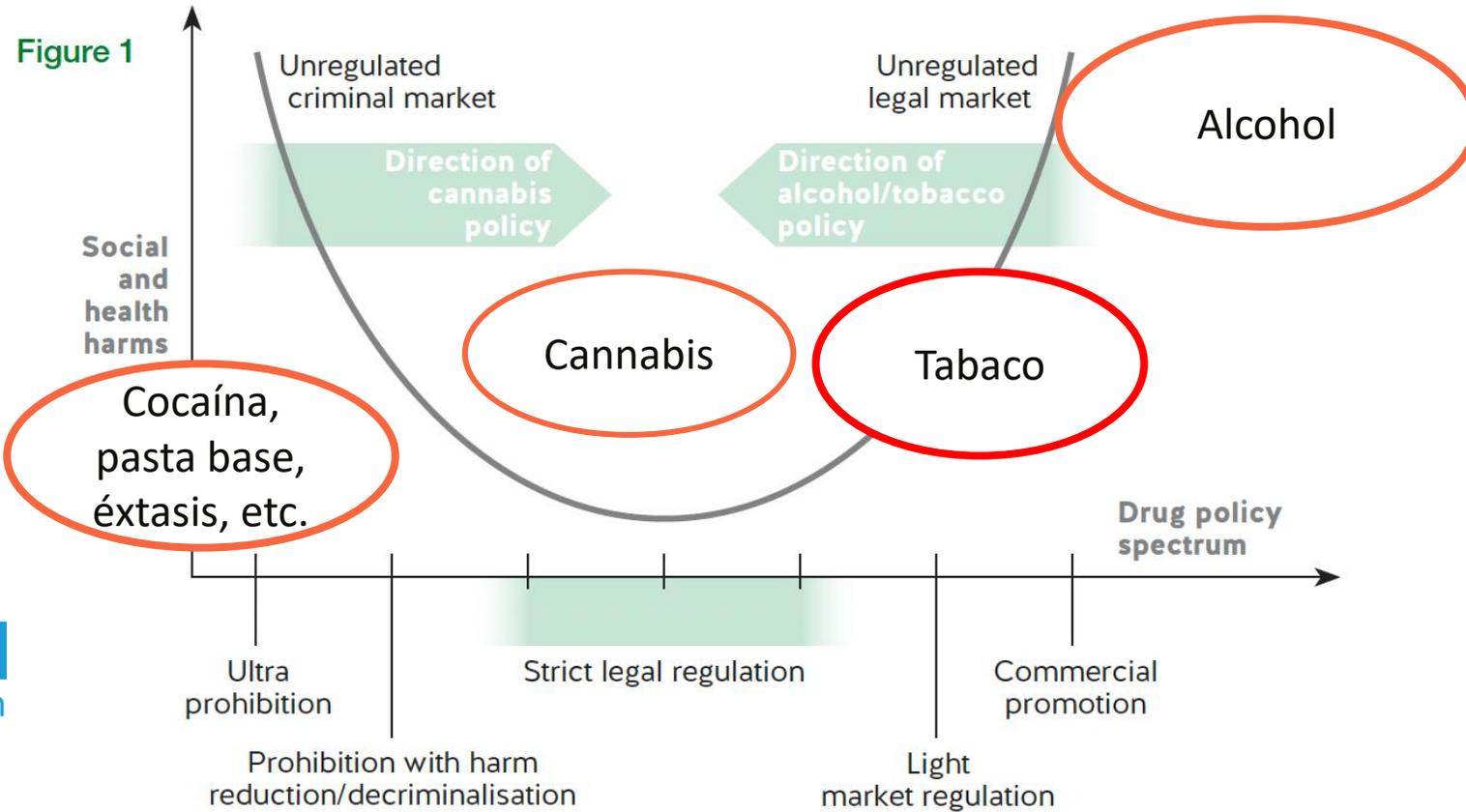
---

**Depende del tipo de regulación de cannabis,  
pueden ser los efectos de la misma**

**Marco legal uruguayo es diferente para distintas  
sustancias**

---

## A spectrum of policy options available



Graphic courtesy of:

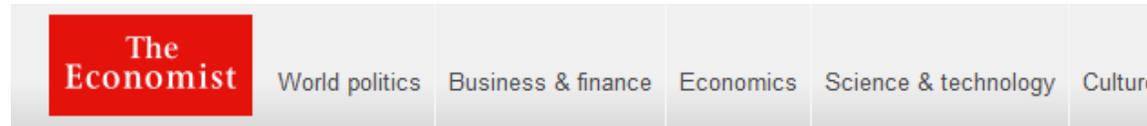
**TRANSFORM**  
Drug Policy Foundation

---

# La regulación del cannabis en Uruguay

---

# Uruguay primer país en el mundo en regular el mercado de cannabis



The Economist's country of the year

## Earth's got talent

Resilient Ireland, booming South Sudan, tumultuous Turkey: our country of the year is...

Dec 21st 2013 | From the print edition



HUMAN life isn't all bad, but it sometimes feels that way. Good news is no news: the headlines mostly tell of strife and bail-outs, failure and folly.

Yet, like every year, 2013 has witnessed glory as well as calamity. When the time comes for year-end accountings, both the accomplishments and the cock-ups tend to be judged the offspring of lone egomaniacs or saints, rather than the joint efforts that characterise most human endeavour. To redress the balance from the individual to the ch.com... and from gloom to cheer, *The Economist* has decided, for the first time, to



---

**-¿Por qué Uruguay reguló el cannabis?**

---

# ¿Por qué?



- 2013: primer país en regular la **producción, comercialización y consumo**
- **Objetivos:**
  - **Reducir la inseguridad pública y los delitos relacionados a drogas**
  - Descriminalizar usuarios
  - Salud pública
  - Ni económico ni fiscal

# Ni económico ni fiscal



U.S.

## Colorado's Marijuana Industry Had a \$2.39 Billion Impact Last Year: Report



**NATIONAL POST**  
nationalpost.com

**FINANCIAL POST** MEET THE PLUMBERS OF CANADA'S INTERNET. PAGE F1  
VOL. 63 NO. 203 WEDNESDAY, OCTOBER 17, 2018



### OPEN FOR BUSINESS, READY OR NOT



CADANA, OCTEMBER 87, 20000018

**THE UNINTENDED CONSEQUENCES OF CANNABIS LEGALIZATION.** Page A5  
*Morgan Housley*  
Analyst

**RICHMOND, B.C., ONE OF THE CITIES THAT'S TAKING A HARD LINE.** Page A4

**TORONTO'S COPS AND MOSES GAME AGAINST ILLEGAL POT SHOPS.** Page A4

**THE ONE THING THAT IS CERTAIN: THE WORLD IS WATCHING US.**  
*Morgan Housley*  
Analyst

Canada today begins what has been called a social experiment or a cultural revolution. Call it what you will, the legalization of pot has been a momentous and far-reaching economic and political event. It may well be that the country isn't ready for the change. The issue of drug-impaired driving has not been satisfactorily resolved, there are fears of a shortage of legal cannabis in various provinces will lead to a black market, and Canadians will face the prospect of being inundated with the United States if they adjust to per use.

And despite cannabis becoming legal today, the nation is still split on the matter: while 62 per cent are in favor of the new law, according to a survey published last week, 41 per cent are opposed.

It's a complex issue, one in which the medical community remains adamantly against it.

This week, an editorial in the Canadian Medical Association Journal warned that Canada was launching "a national, uncoordinated experiment in which the profits of cannabis producers and tax revenues are squarely pitched against the health of Canadians."

The CHA pointed out that Health Canada said that rules of the drug would cause a problem in nearly 1 in 10, with higher risks for youth.

See ANA5WH on Page A6

**U.S. BORDER GUARDS WARN: OUR DRUG LAWS REMAIN THE SAME.** Page A5

**THE NEW RULES FOR SOCIALIZING IN PUBLIC.** Page A6  
*Kaplan*

**BITTERSWEET TACTICS FOR BLACK MARKET MARIJUANA PIONEERS.** Page F1

**Our most brilliant rates are always in full bloom.**

For some of the highest GIC rates in Canada, call 1-866-523-0857 or visit [oaken.com](http://oaken.com)

Oaken Financial is a member of the Sun Life Group, a member of the Sun Life Group, a member of the Sun Life Group.

# Origen de la regulación de cannabis

“Un pibe con el cerebro frito por la pasta base le partió el pecho de un balazo tras pedirle una coca y una pizza en el mostrador. Con dos pibes chacales más, se llevaron cien mil pesos de la caja y se fueron corriendo por la puerta”

(LaRed21, 14 de mayo 2012)



---

# **¿Cómo? Diseño e implementación**

---

# ¿Cómo?

- Política “**top-down**” impulsada por el ex presidente José Mujica
- **60%** de los uruguayos estaban en contra

# ¿Cómo?

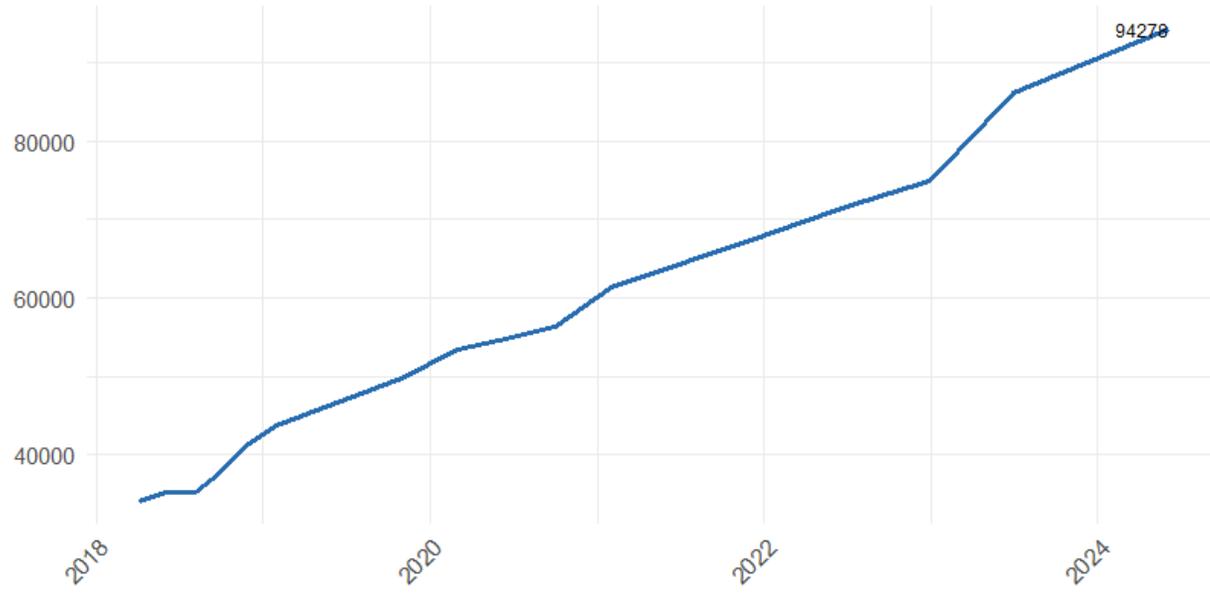
- Regulación fuerte del Estado
- Regulaciones estrictas
  - Registro obligatorio
  - Máximo de 40 gramos por mes/480 gramos al año
  - Prohibición de publicidad
  - Prohibición de venta a turistas
  - Sólo flores, no comestibles, aceites, etc.



# Implementación

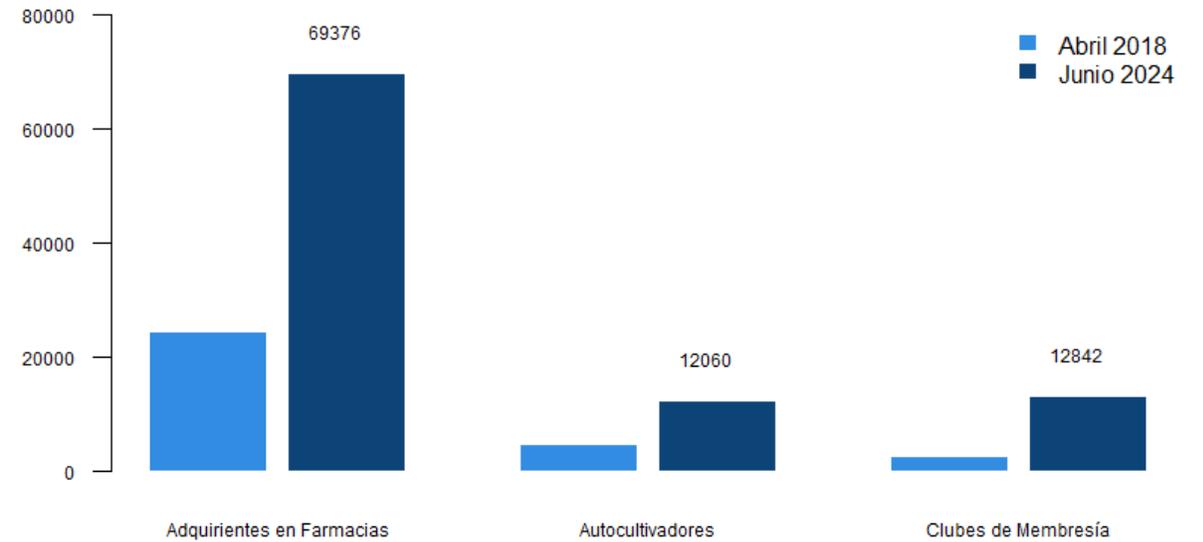
- Tres vías **excluyentes** para uso recreativo de mayores de 18 años
  - Autocultivo
  - Clubes de cannabis
  - Farmacias

## Evolución de Usuarios Registrados



Fuente: IRCCA: Registros de Cultivadores Domésticos, Clubes de Membresía y Adquirentes en Farmacias al 4/6/2024

## Evolución por Categorías



Fuente: IRCCA: Registros de Cultivadores Domésticos, Clubes de Membresía y Adquirentes en Farmacias al 4/6/2024

# Implementación

## Autocultivo:

- Hasta 6 plantas por hogar
- 11.060 registrados, han disminuido con el tiempo, pero al menos el doble sin registrar
- No hay controles de potencia

# Motivo para el autocultivo:

Motivo	Menciones
Más saludable/es orgánico	507
Gratificación del cultivo	494
Uso individual (recreativo o medicinal)	368
Evitar contacto con la criminalidad	331
Razones políticas/ecológicas	226
Proporcionar a otros (recreativo o medicinal)	223
Control de potencia (más/menos)	174
Es legal	108
Costos/fácil acceso	65
Por la pandemia COVID-19	38
Vender	22

N=352

# Registro:

Encuesta a autocultivadores (GCCRC 2021): 60% registrados, 35% no registrados, 5% no declara

Motivos para NO registrarse:

Motivos	Menciones
Está mal que haya un registro/es un tema personal/ al Estado no le incumbe	42
Miedo a que el registro se haga público/desconfío del registro	32
No gano nada/seguiré como hasta ahora	28
Estoy registrado/a para otro mecanismo de acceso legal	25
No quiero limitar el modo de acceso a la marihuana	17
Problemas prácticos para registrarse	8

N=88

Fuente: GCCRC Uruguay, 2021

# Implementación

## Clubes de cannabis

- Sociedades civiles sin fines de lucro (365)
- Hasta 99 plantas por club
- Entre 15-45 miembros (total 12.060)
- Excedente debe entregarse a las autoridades

# Implementación

## Los clubes de cannabis han pasado de ser clubes de activistas a ser similares a un dispensario



International Journal of Drug Policy

Volume 73, November 2019, Pages 49-57



Research Paper

### Uruguayan Cannabis Social Clubs: From activism to dispensaries?

[Mafalda Pardal](#)<sup>a</sup>  , [Rosario Queirolo](#)<sup>b</sup>, [Eliana Álvarez](#)<sup>b</sup>, [Lorena Repetto](#)<sup>b</sup>

Show more 

 Add to Mendeley  Share  Cite

<https://doi.org/10.1016/j.drugpo.2019.06.022>

[Get rights and content](#) 

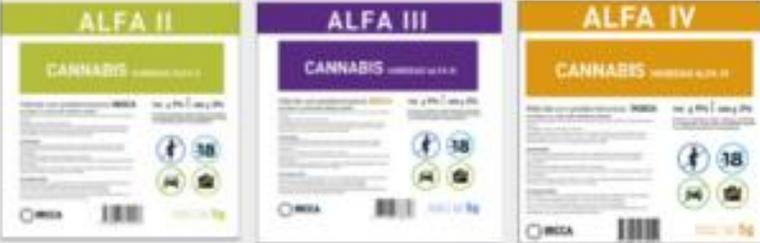
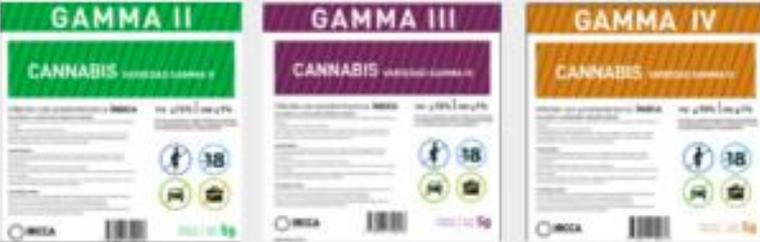
Abstract

# Implementación

## Farmacias

- 39 farmacias, 69.376 Usuarios
- Máximo 10 gramos por semana, máximo THC 15%
- Nueva variedad Epsilon con hasta 22% (prevista fines de 2024)

# PRECIO DEL PAQUETE DE 5 GRAMOS

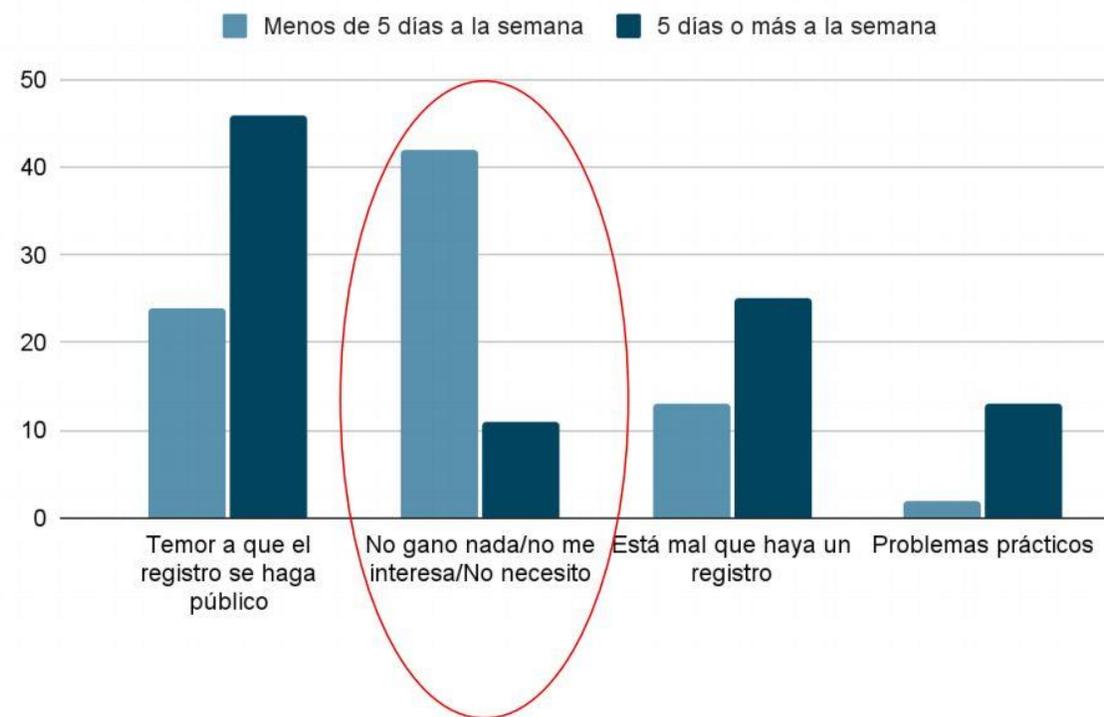
Variedad		Precio
ALFA		\$430
BETA		\$450
GAMMA		\$500

# Motivos varían por nivel educativo y frecuencia de uso

Motivos de no registro por nivel educativo



Motivos no registro por frecuencia de uso



Fuente: Encuesta a usuarios frecuentes en Montevideo y área metropolitana (N=225). 2017

---

# Resultados

---

# Resultados

- **Depende del tipo de regulación, pueden ser los efectos de la misma**
- **Objetivos:**
  - **Aumentar la seguridad pública disminuyendo los delitos relacionados a las drogas**
  - **Descriminalización de usuarios**
  - **Salud pública**

# Resultados: seguridad pública

- Reducir el mercado negro y el narcotráfico
- Reducir el contacto de los usuarios con la ilegalidad

# ¿Cuál puede ser la relación entre el crimen y el cannabis?

- Mecanismos causales entre la droga y el crimen
  - Goldstein:
    - violencia psicofarmacológica
    - violencia económica compulsiva
    - violencia sistémica
- ¿El cannabis genera estos tipos de violencia?

# La evidencia de Estados Unidos

- **Disminuye tasa de criminalidad:** (Dragone et al., 2018; Ingino, 2016; Gavrilova et al., 2014; Huber III et al., 2016; Brinkman and Mok-Lamme, 2017; Hao and Cowan, 2017).
- **Mercados ilegales de droga:**
  - Menor presencia de criminales en la venta de marihuana (Dragone et al 2018) o desplazamiento de criminales a otras actividades (Xiong 2019)
  - Coexistencia de mercado ilegal y legal: en Washington, California y Oregon: mitad mercado ilegal, mitad mercado legal. En Colorado, el 80% mercado legal. En California, por cada dispensario legal hay dos ilegales.
  - Altos impuestos, poca fiscalización y escasez de producto, favorecen el mercado ilegal

# Resultados: reducir el mercado negro y el narcotráfico

- Precio bajo (12 dólares por 5 gramos)
- Algunos dealers dejan de vender
- Aproximadamente entre 30% y 40% de usuarios usan cannabis legal
- Nuevos actores: mercado gris
  - Pocas farmacias, escasez de cannabis y de variedad
  - Regulaciones estrictas (excedentes, turistas, cantidades)
- **La regulación logra el objetivo de reducir el mercado negro, pero no el narcotráfico**

# Resultados: reducir el contacto de los usuarios con la ilegalidad

- Menos contacto con vendedores ilegales y bocas (Queirolo 2020):
  - Antes de la regulación 70%, en 2017 bajó a 50%
  - Compra a amigos aumentó de 30% a 50% (mercado gris)
- Regulación ayudó a separar los mercados y disminuir el contacto con la ilegalidad, aunque aún los usuarios legales combinan vías de acceso legal e ilegal

# La evidencia de Uruguay

Usualmente compra marihuana	2014	2017
Dealer de siempre	34,3	26,8
Nuevo dealer cada vez	10	10,7
“Boca” regular	14,3	10,7
Le compra a un amigo	30	50
Otro	11,4	1,8
<b>Total</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

Fuente: elaboración propia en base a encuestas RDS 2014 y 2017

# Resultados: descriminalización

- Uso y posesión legal desde 1974 para “consumo personal”
- La policía y los jueces interpretan “consumo personal” de diferente manera llevando a procesamientos
- Después de la regulación:
  - Pocos incidentes con autocultivadores/CSC y la policía/jueces
  - Nuevo gobierno (desde 2020) foco en el microtráfico
- La regulación logró el objetivo hasta el momento, pero...

# Resultados: salud pública

- Calidad de la sustancia
- Proteger a los menores del uso temprano

# Resultados: calidad de la sustancia

- Cannabis que se vende en farmacias con bajo THC. Controlado por el gobierno
- Autocultivadores y clubes cannabis con mayor potencia: miembros de clubes, en promedio 22% THC (Alvarez et al.2022)
- Antes de la regulación, 66% consumía “prensado” y en 2017 sólo 14%. El consumo de flores aumentó de 33% a 86% (Queirolo 2020)
- **La regulación cumplió el objetivo**

# La evidencia de Uruguay

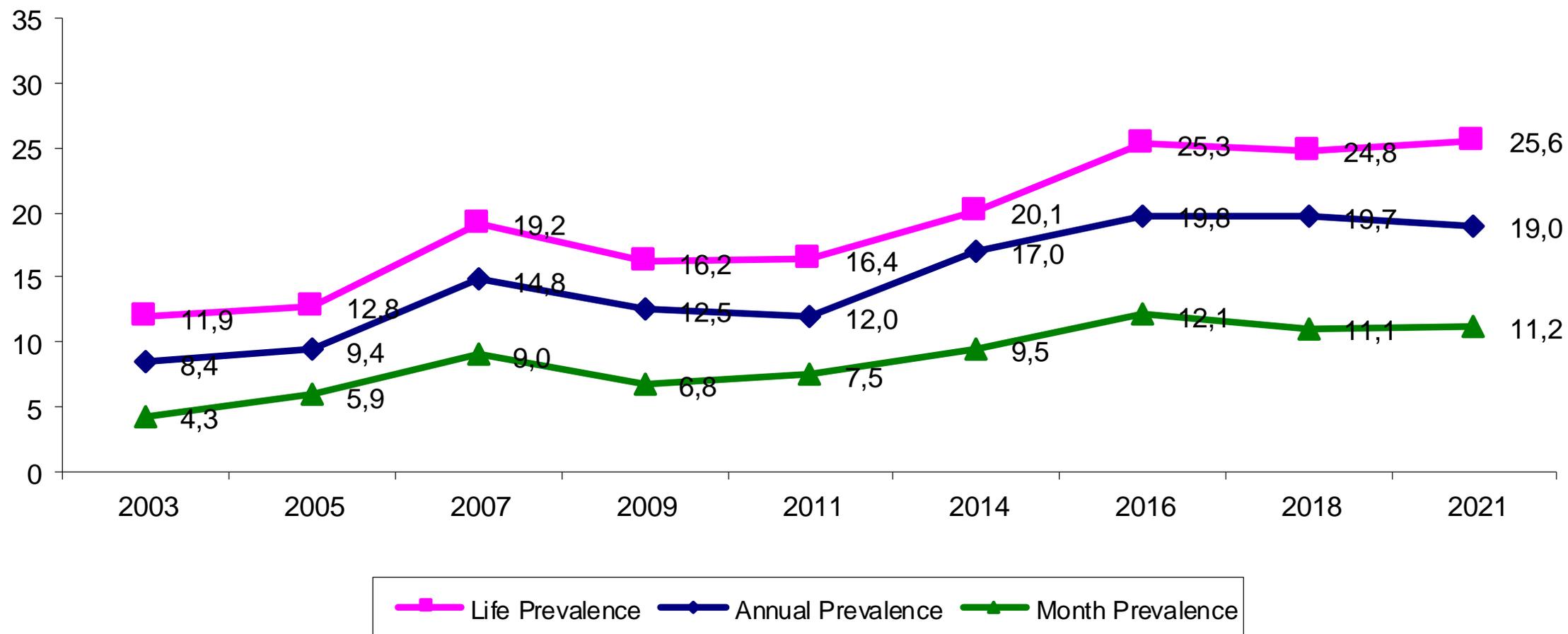
Forma de acceso más usada en los últimos seis meses	2014	2017
Compra prensado directamente	34,7	10,4
Compra flores directamente	5,3	19,8
Un amigo/familiar compra prensado por él/ella	23,2	2,1
Un amigo/familiar compra flores por él/ella	2,1	7,3
Autocultivo individual	14,7	14,6
Autocultivo grupal	0	2,1
Alguien le dio prensado	8,42	1,04
Alguien le dio flores	11,6	25
Compro en farmacias o club canábico	0	17,6
<b>Total</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

Fuente: elaboración propia en base a encuestas RDS 2014 y 2017

# Resultados: proteger a los menores del uso temprano

- “Proteger” no significa que los menores vayan a consumer menos
- Prohibición de vender a menores
- Prohibición de vender comestibles
- Prohibición de publicidad
- ¿Funciona?
  - Prevalencia aumentó entre los jóvenes (13-17): 11,9 (2003), 16,2 (2009), 20,1(2014), 25,3 (2016) & 24,8 (2018)
  - Pero la regulación **no está asociada** al aumento de uso, ni a la frecuencia ni el consumo de riesgo

# Prevalencia vida aumenta en jóvenes desde 2003

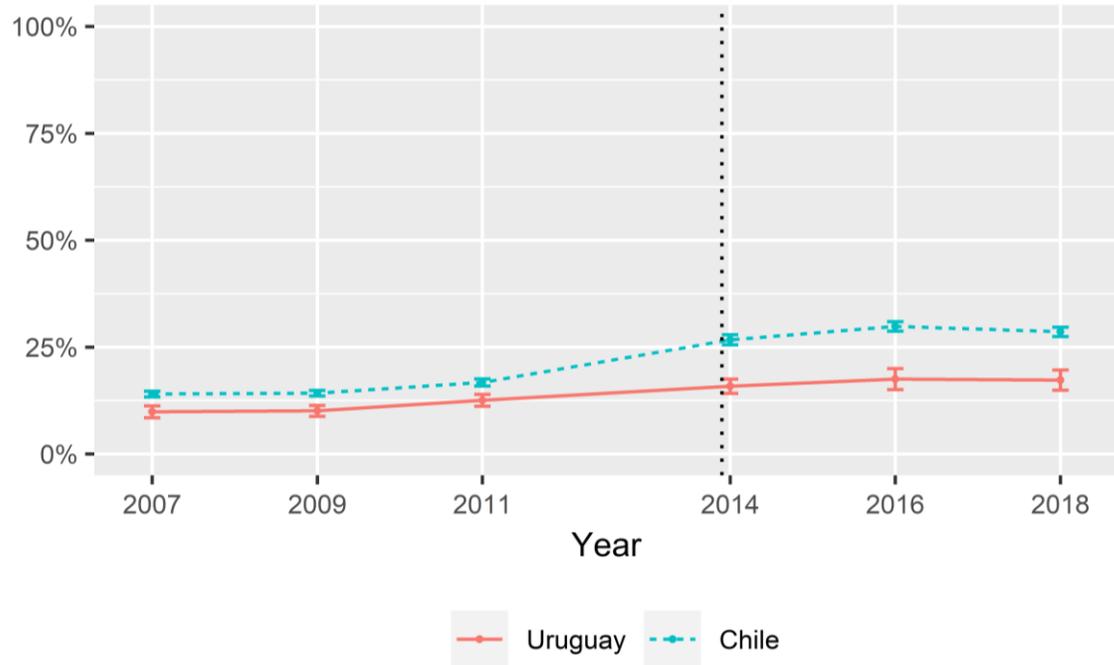




- Método de control sintético
- Chile: grupo de control

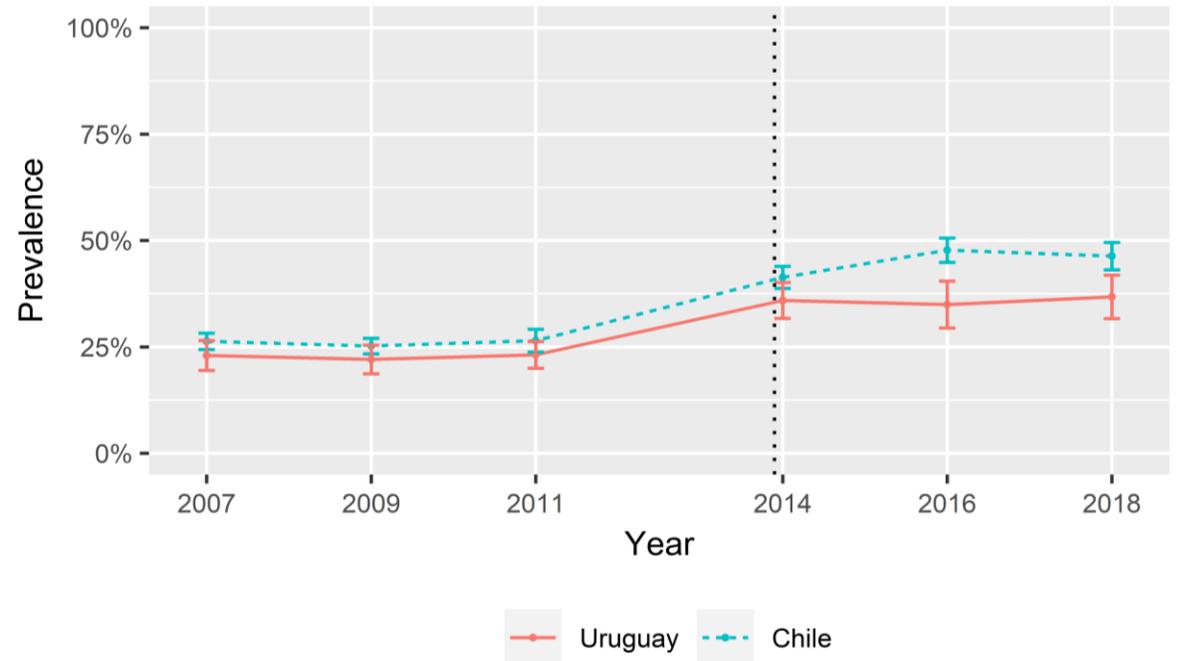
# La regulación **no está asociada** al aumento en el consumo en el último año, último mes, o con el uso de riesgo o la frecuencia de uso

## Ages 12-17



PD= -7.7 (95%CI: - 9.6, -5.8)

## Ages 18-21



PD= -5.8 (95%CI: -10.3, -1.2)

Prevalencia año

PD: diferencia en la prevalencia

PDF



Access through your institution

Purchase PDF



ELSEVIER

International Journal of Drug Policy

Volume 80, June 2020, 102748

Research Paper

# The impact of cannabis legalization in Uruguay on adolescent cannabis use

Hannah Laqueur <sup>a</sup> , Ariadne Rivera-Aguirre <sup>b</sup>, Aaron Shev <sup>a</sup>, Alvaro Castillo-Carniglia <sup>b, c</sup>, Kara E. Rudolph <sup>d</sup>, Jessica Ramirez <sup>e</sup>, Silvia S. Martins <sup>d</sup>, Magdalena Cerdá <sup>b</sup>

Show more

+ Add to Mendeley Share Cite

<https://doi.org/10.1016/j.drugpo.2020.102748>

Get rights and

## Abstract

ADDICTION

SSA SOCIETY FOR THE STUDY OF ADDICTION

RESEARCH REPORT

## Does recreational cannabis legalization change cannabis use patterns? Evidence from secondary school students in Uruguay

Ariadne Rivera-Aguirre , Alvaro Castillo-Carniglia, Hannah S. Laqueur, Kara E. Rudolph, Silva S. Martins, Jessica Ramirez, Rosario Queirolo, Magdalena Cerdá

First published: 02 May 2022 | <https://doi.org/10.1111/add.15913>

Read the full text >



PDF



TOOLS



SHARE

## Abstract

### Background and Aims

In 2013, Uruguay became the first country to legalize and regulate the production and distribution of cannabis for recreational use. We measured whether Uruguay's non-commercial model of recreational cannabis legalization was associated with changes in the prevalence of risky and frequent cannabis use among secondary school students.

### Design

We used data from repeated cross-sectional surveys of secondary students in Uruguay and Chile (2007–2018). Using a difference-in-difference approach, we evaluated changes



# Resultados: después de 10 años

- Middle-ground model:
  - Descriminalización de los usuarios
  - Menos contacto entre usuarios y dealers/bocas
  - Mejor calidad de la sustancia y mayor control de la sustancia
  - Reducción del mercado ilegal
- Pero, surge mercado gris por la escasez, registro, límites y la prohibición de venderle a los turistas

---

# Mercados grises

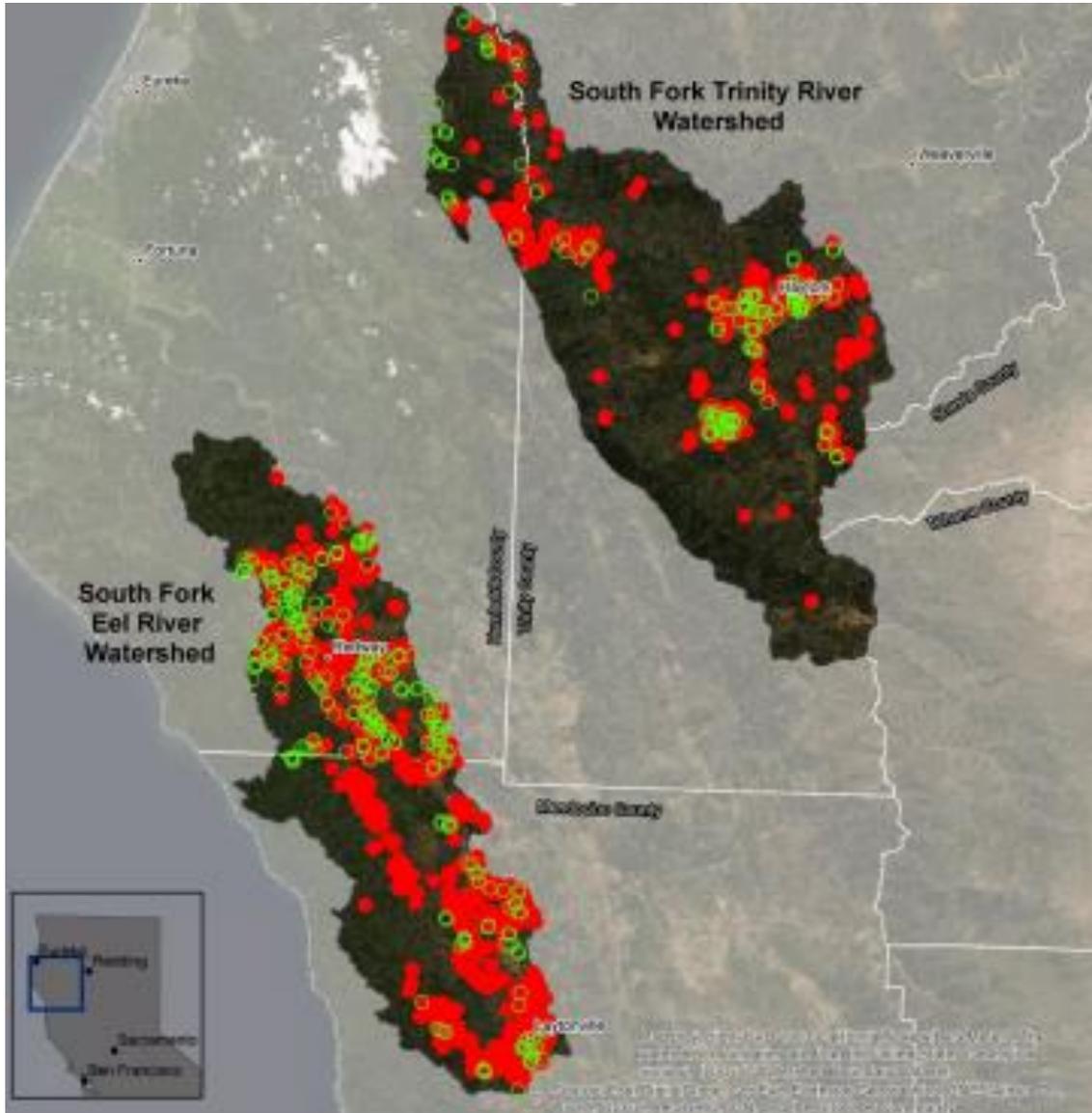
---

# ¿Por qué no todos los consumidores se abastecen en el mercado legal?

- Tamaño y cobertura de los mercados legales varía en función del tipo de regulación y las situaciones locales (Caulkins et al., 2015).
- Mercados informales y mercados formales conviven

# Convivencia de mercados legales e ilegales





- Convivencia de mercados legales e ilegales

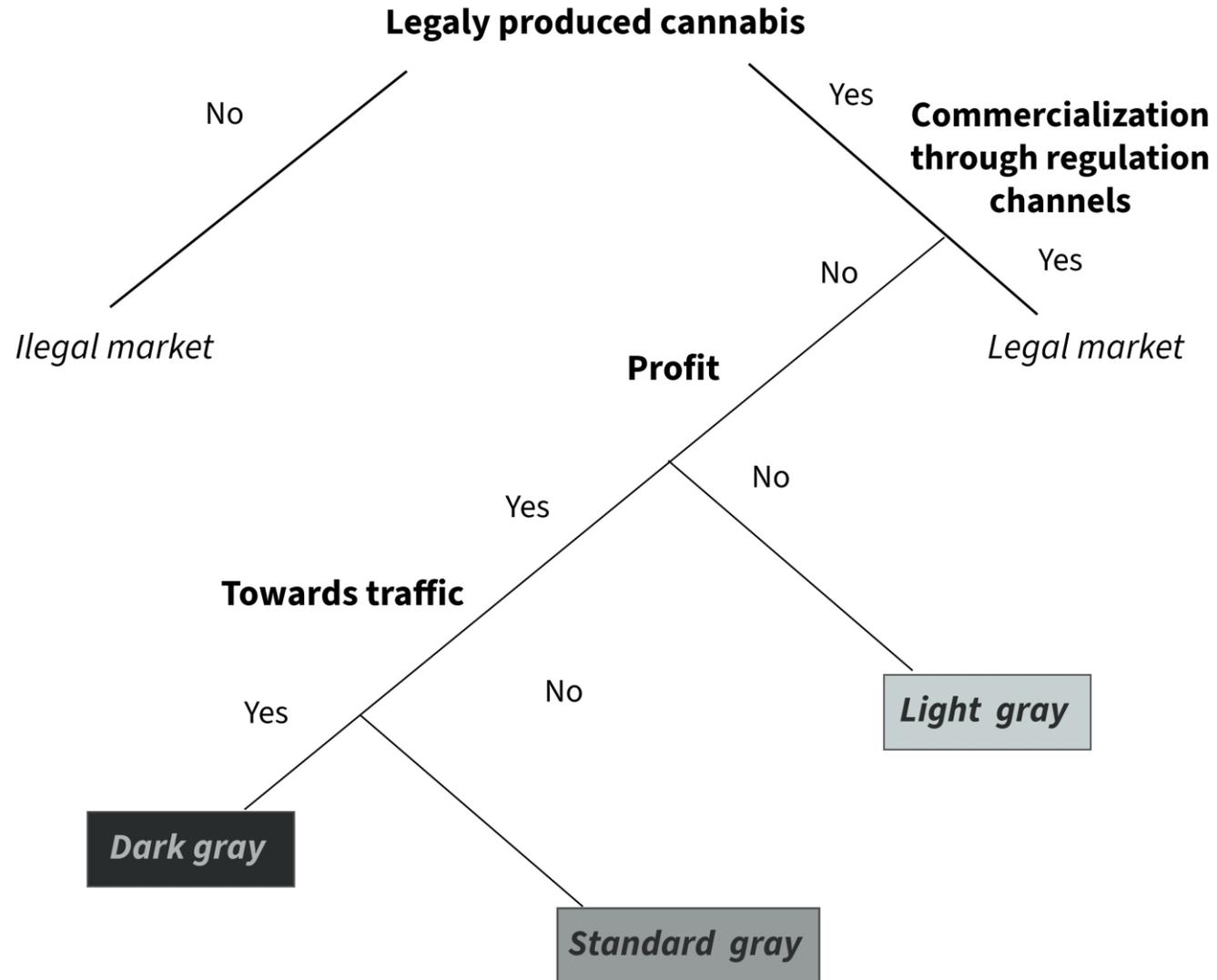
# Conceptualizando los mercados grises

**Dos variables:**

**Fin de lucro:** si (profit) vs no (not for profit)

**Destino:** tráfico o usuario

# Concepto radial de mercados grises



# ¿Por qué es importante el mercado gris?



# ¿Por qué es importante el mercado gris?

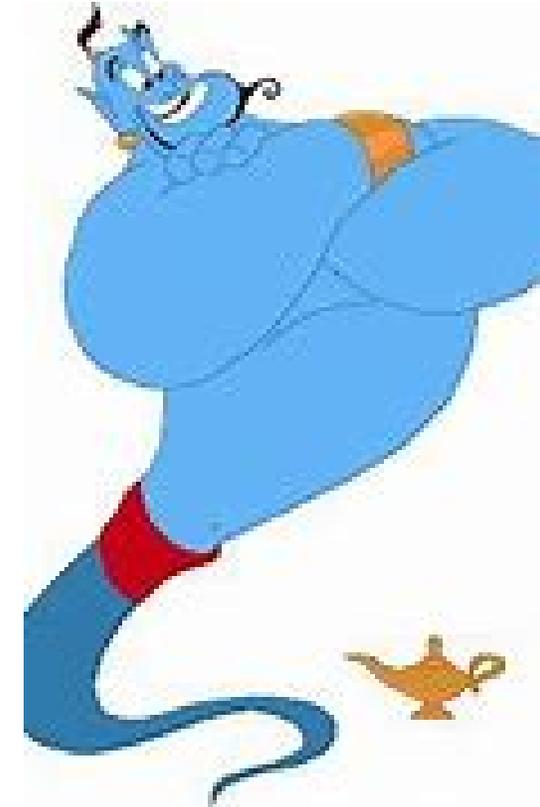
- Depende del tipo y del tamaño serán las opciones de política

# Variedades de mercados



# Aprendizajes

- La regulación/legalización del cannabis no resuelve todos los problemas
- La regulación/legalización del cannabis no tuvo un impacto importante en disminuir el narcotráfico y la inseguridad pública
- Los resultados pueden depender del modelo
- Hay opciones fuera del modelo comercial: “Middle-ground options”
- Riesgo de regular/legalizar sólo para los sectores medios y altos
- Legislación nueva: importancia de monitorear y evaluar
- Para eso, hay que planificar de antemano cómo evaluar y diseñar un sistema de monitoreo y recolección de datos acorde
- Flexibilizar/reformar: eliminar registro, cobro de impuestos, otros



# Referencias

- Caulkins, Jonathan Paul, et al. *Options and issues regarding marijuana legalization*. Rand Corporation, 2015.
- Queirolo, Rosario. “Uruguay: the first country to legalize cannabis”. In Decorte, T, Lenton, S., Wilkins, C. *Legalizing cannabis. Experiences, lessons and scenarios*. Routledge Publishers, 2020.
- Alvarez, Eliana, et al. “Legal or not: a comparative analysis of Belgian and Uruguayan Cannabis Social Club members’ profile and policy preferences”. In Pardal, Mafalda. *The Cannabis Social Club*. Routledge Publishers, 2022.
- Laqueur, Hannah, et al. "The impact of cannabis legalization in Uruguay on adolescent cannabis use." *International Journal of Drug Policy* 80 (2020): 102748.
- Rivera-Aguirre, Ariadne, et al. "Does recreational cannabis legalization change cannabis use patterns? Evidence from secondary school students in Uruguay." *Addiction* (2022).

---

# Gracias

## ¿comentarios? ¿preguntas?

[rosario.queirolo@ucu.edu.uy](mailto:rosario.queirolo@ucu.edu.uy)

