

Regulación y economía del cannabis en Argentina (2017-2024): avances, logros, insuficiencias e incertidumbres

Regulation and economy of cannabis in Argentina (2017-2024): Progress, achievements, insufficiencies and uncertainties

Regulamentação e economia da cannabis na Argentina (2017-2024): progressos, conquistas, deficiências e incertezas

Rolando García Bernado

Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas, Universidad Nacional de José C. Paz, José C. Paz, Provincia de Buenos Aires, Argentina

Brenda Maier

Universidad Nacional de José C. Paz, José C. Paz, Provincia de Buenos Aires, Argentina

Santiago Kozicki

Universidad Nacional de José C. Paz, José C. Paz, Provincia de Buenos Aires, Argentina

RESUMEN

Este artículo analiza los cambios normativos y económicos en torno al cannabis en Argentina entre 2017 y 2024, evaluando sus impactos desde un enfoque de reducción de daños y análisis institucional. A partir de la sanción de las leyes 27.350 y 27.669, el país habilitó el acceso al cannabis medicinal, impulsó la investigación científica y fomentó cadenas productivas de cannabis y cáñamo industrial. No obstante, la implementación fue fragmentaria: la Agencia Regulatoria de la Industria del Cáñamo y del Cannabis Medicinal no logró estructurar un sistema operativo eficaz y el Registro del Programa de Cannabis funcionó con severas limitaciones operativas y burocráticas. Asimismo, surgieron asociaciones civiles cannábicas no previstas por el diseño legal original, lo que configuró zonas grises regulatorias. A partir de un enfoque comparado, revisión normativa y entrevistas a actores clave, el trabajo caracteriza el resultado como un modelo de legalización de cannabis medicinal híbrido, predominantemente no lucrativo, con barreras institucionales para el desarrollo del mercado formal y la industria. Se argumenta que una regulación más clara e integral permitiría ordenar el sistema, mejorar el acceso,

Recebido em 6 de junho de 2025.

Avaliador A: 27 de agosto de 2025.

Avaliador B: 2 de setembro de 2025.

Aceito em 19 de janeiro de 2026.



fortalecer la industria legal y reducir los márgenes de ilegalidad e informalidad. El caso argentino aporta elementos para comprender los desafíos y tensiones que enfrentan las políticas de cannabis en transición en América Latina.

Palabras clave: Regulación del cannabis, Argentina, Cannabis medicinal, Marco regulatorio, Política pública.

ABSTRACT

This article analyzes the regulatory and economic changes surrounding cannabis in Argentina between 2017 and 2024, assessing their impacts from a harm reduction and institutional analysis perspective. Following the enactment of Laws 27,350 and 27,669, the country enabled access to medicinal cannabis, promoted scientific research, and fostered production chains for cannabis and industrial hemp. However, implementation was fragmented: the Agencia Regulatoria de la Industria del Cáñamo y del Cannabis Medicinal failed to structure an effective operating system, and the Registro del Programa de Cannabis operated with severe operational and bureaucratic limitations. Furthermore, cannabis civil associations not foreseen by the original legal design emerged, creating regulatory gray areas. Based on a comparative approach, regulatory review, and interviews with key actors, this paper characterizes the outcome as a hybrid, predominantly non-profit medicinal cannabis legalization model with institutional barriers to the development of the formal market and the industry in Argentina. It is argued that clearer and more comprehensive regulations would allow for more orderly regulation of the system, improve access, strengthen the legal industry, reduce the margins of illegality and informality, and guarantee better access to medicinal cannabis. The Argentine case provides insights into the challenges and tensions facing cannabis policies in transition in Latin America.

Keywords: Cannabis regulation, Argentina, Medical cannabis, Regulatory framework, Public policy.

RESUMO

Este artigo analisa as mudanças regulatórias e econômicas em torno da cannabis na Argentina entre 2017 e 2024, avaliando seus impactos sob a perspectiva da redução de danos e da análise institucional. Após a promulgação das Leis nº 27.350 e nº 27.669, o país possibilitou o acesso à cannabis medicinal, promoveu a pesquisa científica e fomentou as cadeias produtivas de cannabis e cânhamo industrial. No entanto, a implementação foi fragmentada: a Agencia Regulatoria de la Industria del Cáñamo y del Cannabis

Medicinal não conseguiu estruturar um sistema operacional eficaz, e o Registro del Programa de Cannabis operou com severas limitações operacionais e burocráticas. Além disso, surgiram associações civis de cannabis não previstas no desenho legal original, criando áreas cinzentas regulatórias. Com base em uma abordagem comparativa, revisão regulatória e entrevistas com atores-chave, este artigo caracteriza o resultado como um modelo híbrido de legalização da cannabis medicinal, predominantemente sem fins lucrativos, com barreiras institucionais ao desenvolvimento do mercado formal e da indústria. Argumenta-se que regulamentações mais claras e abrangentes permitiriam uma regulamentação mais ordenada do sistema, melhorariam o acesso, fortaleceriam o setor jurídico e reduziriam as margens de ilegalidade e informalidade. O caso argentino oferece insights sobre os desafios e tensões enfrentados pelas políticas de cannabis em transição na América Latina.

Palavras-chave: Regulamentação da cannabis, Argentina, Cannabis medicinal, Política pública.

INTRODUCCION

Los inicios del siglo XXI evidencian una mayor disposición de los Estados nacionales y subnacionales para regular el acceso al cannabis, con características y grados de libertad diversos. Un hecho clave que marca este cambio es que, a fines de 2020, la Organización de las Naciones Unidas (ONU) retiró al cannabis de la lista IV de la Convención sobre drogas de 1961, siguiendo la recomendación de la Organización Mundial de la Salud (OMS), que reconoció las propiedades terapéuticas del cannabis y su resina. Así, el cannabis y sus derivados dejaron de estar en el consenso internacional de sustancias absolutamente prohibidas para todos sus usos, aunque continúa en la lista I (se reconoce su uso médico y científico pero sigue bajo control internacional estricto). Se trató de una primera gran fisura en el ámbito internacional de las políticas prohibicionistas sobre cannabis desde la década del 60 del siglo XX, cuando se instaló como política dominante.

La antesala de esta reforma internacional fue la legalización del cannabis medicinal y de uso adulto en múltiples estados de Estados Unidos, en Uruguay y Canadá. En 1996, el estado de California legalizó el uso medicinal (Caulkins *et al.*, 2015), seguido por otros estados norteamericanos a lo largo de tres décadas. A julio de 2024, 38 estados y 4 territorios de Estados Unidos han legalizado el cannabis para uso medicinal, mientras que 23 estados y 3 territorios permiten el uso recreativo. Por su parte, Uruguay y Canadá han legalizado el uso adulto y, a este grupo se ha sumado recientemente Alemania.

Convergiendo en estos cambios globales, desde 2017 Argentina ha estado inmersa en

un proceso de transformación profunda respecto a los usos sociales de la planta de cannabis, iniciado con la ley 27.350 que reguló el uso medicinal (Díaz, 2020; Baca Paunero, 2023). Esta ley autorizó el acceso a la planta o sus derivados a través del cultivo o la compra en farmacias de aceites, medicamentos u otros derivados no especificados. Esta norma fue reglamentada en dos ocasiones, primero con el decreto 738/2017 que fue derogado y cambiado por el decreto 883/2020. La segunda reglamentación contempló el acceso a la planta de cannabis y sus derivados a través del cultivo, tal como lo estipula el art. 8 de la Ley, a través de la adquisición de especialidades medicinales elaboradas en el país o importadas, como también adquirir formulaciones magistrales elaboradas por farmacias autorizadas u otras presentaciones que en el futuro se establezcan, de acuerdo al artículo 7 de la reglamentación vigente. La sanción de la Ley 27.350 fue un hito en la historia de las políticas de drogas en Argentina, al operacionalizar una excepción a la legislación represiva: la Ley de Drogas (23.737). Esta norma, sancionada en 1989 y vigente al momento, prohíbe la siembra y tenencia de la planta de cannabis, entre otras sustancias, excepto en los casos autorizados por la ley 27.350, que habilita el cultivo mediante registro de usuarios. Posteriormente, se legisló sobre la regulación de la industria y el comercio del cannabis y del cáñamo a través de la Ley 27.669 en 2022. Esta ley industrial buscó legalizar y promover el surgimiento de cadenas productivas de cannabis medicinal y de cáñamo para fines industriales, cosméticos y alimenticios (López, 2021).

En virtud de las mencionadas leyes y sus normativas, en la actualidad (2025) es legalmente posible contar una autorización para cultivar, adquirir, poseer y transportar cannabis de uso medicinal, y se han legalizado las asociaciones comunitarias como canales de producción y distribución del mismo. No obstante, en la práctica, los actores participantes en el mundo del cannabis legal han enfrentado muchas deficiencias y trabas que impiden u obstaculizan la realización fáctica de estos derechos sancionados.

Al respecto, se han realizado algunos análisis previos a la estructura jurídica emergente (por ejemplo, en Labiano, 2019). En el marco de la discusión sobre normativas y diseño institucional, Souto Zabaleta (2019) propuso una regulación integral del cannabis que incluya la producción controlada, el acceso equitativo mediante autocultivo y venta privada, y la protección de derechos humanos y laborales. En una dirección similar, Díaz, Aguilar y Romero (2021) subrayaron la importancia de la cooperación entre activistas, médicos, científicos y decisores políticos. Su propuesta enfatiza los derechos civiles y comunitarios, destacando la importancia del autocultivo, la regularización del mercado y la eliminación de antecedentes penales relacionados con el cannabis.

Estos trabajos surgieron al calor de esas primeras leyes y no evalúan el impacto que han tenido desde su puesta en funcionamiento. Este es el foco del presente artículo. A pesar de sus vastas consecuencias, este nuevo marco jurídico no ha recibido un tratamiento académico

formal hasta el momento. Entre sus efectos se incluyen la proliferación de producciones con fines científicos y de desarrollo tecnológico, el acceso de miles de usuarios al programa medicinal, la multiplicación de empresas productoras de aceites y derivados, la emergencia de Asociaciones Civiles cannábicas vinculadas al programa medicinal (113 según informe de Jefatura de Gabinete de Ministros de agosto de 2024), la entrega de cientos de licencias para la creación y multiplicación de variedades, la inscripción de decenas de genéticas desarrolladas localmente en el Registro Nacional de Semillas, la formalización de una cadena comercial de clones, la emergencia de la industria de maquinaria agrícola cannábica, y la realización de ensayos agronómicos de cáñamo en muchas regiones del país, entre otros.

¿Cómo ha impactado la legalización en el desarrollo de actores productivos y en el acceso al cannabis medicinal en Argentina? En este trabajo ofrecemos un análisis del marco regulatorio y de las amplias consecuencias de su implementación, con el fin de caracterizar la situación hacia finales de 2024 e identificar los logros y falencias de la política pública desde el punto de vista de quienes apoyan la legalización de las prácticas de producción y uso del cannabis.

Luego de esta introducción, el artículo continúa con una reposición metodológica y teórica. En la tercera sección ofrecemos una exposición detallada de los cambios normativos recientes que resultan en el diseño legal actual y la forma en que se han traducido en la expansión de prácticas sociales, tanto productivas como de uso. En la cuarta sección reflexionamos sobre logros, insuficiencias y riesgos, y una serie de recomendaciones para mejorar el diseño y funcionamiento de la política de cannabis.

PERSPECTIVA EPISTEMOLOGICA Y METODOLOGIA

El enfoque epistemológico basado en la reducción de daños se sustenta en la idea de que las políticas de drogas deben centrarse en las personas y la protección de sus derechos, reconociendo el consumo de sustancias como una realidad social que requiere respuestas integradoras y basadas en evidencia (Ritter e Cameron, 2006). Siguiendo los lineamientos de reducción de daños, el artículo adopta una postura crítica frente al modelo prohibicionista-abstencionista que ha prevalecido en Argentina. Partimos de la abrumadora evidencia de que la regulación legal del cannabis (así como del resto de las drogas) basada en reducción de daños es más efectiva que la prohibición estricta para morigerar los efectos negativos del uso problemático. Este enfoque argumenta cómo los modelos reguladores que integran consideraciones de salud pública y equidad social pueden mejorar el acceso a tratamientos medicinales, reducir la

criminalización y fomentar el desarrollo económico. El enfoque propone también estrategias basadas en la justicia social para aquellas comunidades desproporcionadamente afectadas por las políticas de drogas prohibicionistas. Este aspecto es abordado, en el caso del cannabis, en la guía de Transform Drug Policy Foundation (2017). En este sentido, la investigación sugiere que una regulación integral no solo debe ocuparse del desarrollo de un mercado legal, sino también de la inclusión de las comunidades marginadas en su diseño e implementación, creando oportunidades económicas y sociales que apunten a revertir el estigma asociado a productores, distribuidores y usuarios de cannabis.

La metodología que seguimos implica analizar detalladamente la legislación argentina junto con datos de entrevistas con actores clave en el sector. La integración de estadísticas de uso y mercado de cannabis permite un entendimiento empírico del contexto local. Respecto de las fuentes, este trabajo se basó en una revisión de toda la documentación legal relacionada con el cannabis emitida a nivel nacional, incluyendo leyes, normativas y resoluciones de los organismos pertinentes desde 2017 hasta junio de 2024. Se llevaron a cabo quince entrevistas en profundidad, siguiendo una metodología de informantes clave y utilizando un cuestionario semi-estructurado. En el cuadro de síntesis se detallan los perfiles de los entrevistados, que incluyen funcionarios estatales designados en la agencia de cannabis durante el periodo en cuestión, cultivadores de cannabis tanto solidarios como empresariales, miembros de asociaciones civiles de cannabis medicinal, médicos del programa de cannabis y empresarios del sector. Por razones de confidencialidad, se omiten los nombres de las personas. También se analizaron los datos estadísticos disponibles sobre el uso social del cannabis, las solicitudes de autorizaciones para personas usuarias y productores y licencias industriales. Además, se realizó una revisión exhaustiva de los antecedentes relacionados con procesos regulatorios del cannabis a nivel global, la literatura académica relevante y las guías más utilizadas en este ámbito.

La metodología de informantes clave busca acceder al conocimiento socialmente distribuido a través de actores representativos o estratégicos, integrando sus perspectivas dentro de un marco analítico más amplio para explicar procesos sociales complejos. Desde un enfoque interpretativo, los informantes clave son comprendidos como mediadores culturales que permiten al investigador acceder a significados locales y estructuras de sentido (Geertz, 1973). A su vez, la noción de conocimiento socialmente distribuido reconoce que el saber no se encuentra concentrado en individuos aislados, sino que está encarnado en prácticas y contextos determinados (Lave & Wenger, 1991; Polanyi, 1966). En este sentido, los informantes poseen un conocimiento tácito y situado que contribuye a reconstruir las lógicas de acción y las racionalidades subyacentes a los fenómenos estudiados.

Tabla 1. Normativa relevante y fuentes primarias

Leyes, Decretos, Resoluciones	Ley 11.309, Ley 11.331, Ley 23.737, Ley 27.350. Ley 27.669, Decreto Poder Ejecutivo 883/2020, Resolución 800/2021 Ministerio de Salud de Nación, Resolución 260/2022 Instituto Nacional de Semillas, Resolución 653/2023 Instituto Nacional de Semillas, Resolución 3132/2024 Ministerio de Salud de Nación, Resolución 81/2024 Instituto Nacional de Semillas, Resolución 2/2023 ARICCAME, Resolución 1/2024 ARICCAME, Informe n° 142 Jefatura de Gabinete de Ministros.		
Entrevistas	Perfil	Institución	Fecha de Realización
	1	Gerente de Empresa Pública	21.06.2024
	2	Empresario distribuidora	25.08.2024
	3	Empresario farmacia/dispensario	20.03.2024
	4	Empresario cultivador	27.08.2024
	5	Empresario vivero	12.09.2024
	6	Abogado del programa	18.08.2024
	7	Funcionario de INASE	09.10.2023
	8	Médica del programa	08.09.2023
	9	Médico del programa	17.05.2023
	10	Empresario cultivador	09.10.2024
	11	Cultivador del programa	01.08.2024
	12	Empresario productor de derivados	18.14.2024
	13	Técnica Ingeniera Cultivadora	25.08.2024
	14	Presidente Asociación Civil	08.05.2023
	15	Presidenta Asociación Civil	10.10.2024

Fuente: Elaboración propia (2025).

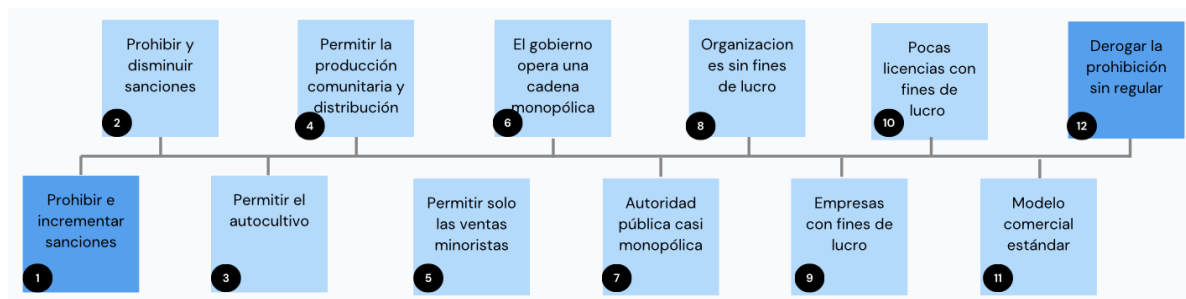
La regulación del cannabis es aún un campo exploratorio. Un ejemplo de esto es la “paradoja de Washington D.C.”. En 2014, los votantes del Distrito Federal de Columbia aprobaron la “Iniciativa 71”, que legalizó la posesión y el cultivo de pequeñas cantidades de cannabis para uso personal. Sin embargo, no se previó adecuadamente la forma de acceso al cannabis, manteniendo la prohibición de comprarlo mientras se permitía regalarlo. Esto dio lugar a una economía centrada en el “regalo”, un virtual “mercado gris” en el que los comercios locales venden artículos no relacionados con cannabis a precios inflados y ofrecen cannabis como un “regalo” complementario a la transacción. Esta situación perduró hasta 2024, cuando los dispensarios de cannabis fueron forzados a reconvertirse al programa medicinal.

Esta paradoja resalta la necesidad de retomar los estudios sobre la regulación del cannabis que analicen experiencias regulatorias concretas, para capturar adecuadamente tanto las consecuencias previstas como las imprevistas de las nuevas leyes de cannabis en Argentina. No existe una única forma de regular el uso del cannabis; de hecho, el grado de dispersión de los distintos marcos regulatorios es elevado. Cada país o estado subnacional ha formulado reglas particulares de acuerdo con su idiosincrasia, estructura legal y posibilidades políticas.

En este marco, el antecedente propuesto por Caulkins *et al.*, (2015) esquematiza posibles

hitos o niveles entre los extremos de la prohibición total y un estándar comercial de libre mercado, similar al que tienen otras industrias en la actualidad.

Figura 1. Espectro de regulación del cannabis



Fuente: Adaptación en base a Caulkins *et al.* (2015).

El espectro de regulación del cannabis presenta puntos intermedios entre la prohibición absoluta y un modelo comercial estándar para un producto industrializado. Por ejemplo, antes de la emisión de licencias (9), puede haber periodos de permisión sin licencias (3, 4, 8). Asimismo, el Estado puede tener una presencia muy fuerte en la comercialización de ciertos productos (6) en los momentos iniciales de la transición, antes de abrirse a una mayor libertad de competencia restringida (10). En el caso argentino, el modelo regulatorio tiene elementos de 3 y 4 (por la regulación del autocultivo y producción comunitaria -cultivador solidario-) y 8 (por la presencia de asociaciones civiles), pero ninguno de los elementos intermedios está habilitado (ventas minoristas, venta monopólica del estado), ni los posteriores. En las experiencias regulatorias existentes, estaciones previas y posteriores se combinan en modelos particulares. La utilidad del esquema viene dada por facilitar la caracterización general de un marco regulatorio al explicitar una diversidad amplia de posibilidades abstractas en esta materia.

Una aproximación complementaria a la Caulkins y coautores es la que parte de esquemas empíricamente inspirados en marcos regulatorios que están en práctica en algún país del mundo. Así lo hace la guía de Transform Drug Policy (2017). Según este documento los esquemas regulatorios se dividen en: Prohibición de producción, comercialización y consumo; Producción legal y suministro sólo para uso médico; Prohibición de producción y suministro, con descriminalización del uso personal; Prohibición de producción y suministro, con descriminalización de la posesión para uso personal y ventas minoristas; Prohibición de producción y suministro, con descriminalización a pequeña escala, cultivo y clubes cannábicos; Regulación de la producción y suministro legales, enteramente bajo dominio del gobierno; Regulación legal de la producción y el suministro, permitiendo una acción limitada de los actores privados; Producción legal y suministro regulados con licencias para productores y

dispensarios; Mercado comercial ampliamente desregulado.

Resumiendo, en lo que hace a la regulación del cannabis tanto para construir modelos como para analizarlos, la pregunta fundamental es “¿quién está autorizado a producir cannabis?” (Kilmer; Pacula, 2017). Esto implica una discusión sobre el rol del Estado y los privados, y dentro de estos, las distintas lógicas posibles (empresas, asociaciones civiles, etc.). La legalización del cannabis “con fines de lucro” (“for profit”) se refiere a una orientación general donde el cultivo, distribución y venta de cannabis queda en manos de empresas privadas, independientemente de su forma jurídica, propiedad u origen de capital. Este modelo se distingue por varias características clave: las empresas privadas pueden cultivar, procesar y vender cannabis bajo regulaciones estatales, pero con el objetivo de maximizar sus beneficios. El enfoque está en la generación de ingresos, mientras que el Estado regula y grava las operaciones para generar ingresos fiscales y delimitar ciertos marcos de funcionamiento de la actividad. A diferencia de los modelos más restrictivos o de aquellos que prohíben el lucro, el modelo con fines de lucro fomenta un mercado competitivo con una variedad de productos y servicios relacionados con el cannabis. Esto conduce a la innovación en productos, marketing agresivo, economías de escala y una amplia distribución. Los ejemplos de legalizaciones con fines de lucro abundan en Estados Unidos.

En el extremo opuesto, se encuentra la legalización “sin fines de lucro” (“not-for-profit”). Este enfoque suele estar acompañado por un énfasis en la salud pública, partiendo de la suposición de que existe una contradicción entre el mercado privado y los objetivos de salud en la regulación del cannabis. Se advierte sobre los riesgos de salud pública que puede conllevar una legalización orientada al mercado, especialmente en términos de consumo problemático y juvenil (Transform Drug Policy, 2017; Pacula; Smart, 2017, entre otros). Este modelo busca reducir los riesgos y daños asociados al uso del cannabis, al tiempo que garantiza los derechos de los usuarios (Barry; Hilamo; Glantz, 2014; Hall; Lynskey, 2016). Las estrategias suelen incluir la limitación de los canales de distribución (dónde se puede comprar y consumir) y las opciones de acceso a productos (qué productos se comercializan legalmente) (Room, 2014; Subritzky; Lenton; Pettigrew, 2016). Implican el control estatal o de organizaciones sin fines de lucro del cultivo, distribución y venta de cannabis, como en el caso de Uruguay (Queirolo, 2020), y favorecen el autoabastecimiento. Uruguay es un ejemplo de un enfoque estatista que prioriza el acceso al cannabis, la salud y seguridad pública. Los resultados para los actores económicos, en particular para los agricultores de cáñamo industrial que vieron la legalización como una oportunidad para vender flores de CBD, fueron en general desfavorables.

EFFECTOS Y RESULTADOS DEL MARCO REGULATORIO: UNA CARACTERIZACIÓN

Como se mencionó anteriormente, la regulación del cannabis en Argentina cambió con la Ley 27.350, que marcó el inicio de la etapa post-prohibicionista en el país. Esta ley fue aprobada tras una votación ajustada en la Cámara de Diputados y de manera unánime en la Cámara de Senadores. En ese momento, legisladores opositores al gobierno, liderados por el peronismo (centro-izquierda), apadrinaron e impulsaron su avance, mientras que los representantes del gobierno de la Alianza Cambiemos (centro-derecha) también apoyaron el proyecto. Posteriormente, el oficialismo redactó el texto final y reglamentó la norma. Este enfoque bipartidario en la primera ley de cannabis del “post-prohibicionismo” en Argentina es significativo, dado el carácter sensible de la regulación del cannabis en el ámbito político.

La gestión política de la ley también incluyó la participación de organizaciones de la sociedad civil, que fueron convocadas a audiencias públicas en el Congreso. La colaboración entre activistas cannábicos, legisladores y asesores en Argentina entre 2016 y 2017 facilitó la creación de las regulaciones (Díaz, 2020; Corbelle, 2023). El requisito para acceder al cannabis de uso medicinal es que el tratamiento con cannabis sea prescrito por un médico para alguna dolencia o enfermedad que, según su criterio, pueda aliviarse o mejorar con el uso de cannabis en diversas dimensiones (física, psicológica, emocional).

Existen dos vías de acceso a la sustancia: la primera es la compra de medicamentos derivados del cannabis en farmacias, que incluye farmacéuticos, aceites o formulaciones magistrales. La normativa establece que estos aceites deben venderse con receta en la farmacia, aunque en la práctica ha habido una proliferación de la venta de aceites sin receta, incluso en ventas online de productos no registrados, al tiempo que no se ha avanzado en la generación de formulaciones magistrales. Las farmacias no requieren un permiso especial para vender estos productos más que estar habilitadas para realizar formulaciones y los pacientes no necesitan estar inscriptos necesariamente en el programa de cannabis medicinal al no estar cultivando. Los productos habilitados excluyen las flores secas en cualquier presentación. La segunda vía es el autocultivo o cultivo doméstico, que permite acceder a la flor seca y habilita la preparación de derivados sin intermediación de laboratorios. El cultivo y elaboración pueden ser personales o a través de una tercera persona, como un cultivador solidario u otro cultivador, o una asociación civil autorizada por el Ministerio de Salud de la Nación.

Actualmente, el límite de cultivo es de nueve plantas florecidas por persona, y se permite transportar hasta 40 gramos también por persona. Las asociaciones civiles pueden cultivar hasta 150 personas, pero se requiere estar inscrito en el “Registro del Programa Cannabis”

(REPROCANN) del Ministerio de Salud de la Nación. Además, el artículo 6 de la Ley 27.350 permite el desarrollo de proyectos de investigación científica mediante convenios público-privados que impliquen el cultivo y manipulación de productos de cannabis.

En septiembre de 2022, el Congreso argentino dio un segundo paso al regular una norma que permite a gran escala la producción de cannabis medicinal y de cáñamo industrial con la sanción de la Ley 27.669. Esta Ley creó el régimen legal, la autoridad encargada de otorgar licencias y fiscalizar la industria, y definió algunos de los parámetros y requisitos para la entrega de las licencias necesarias para operar en la cadena productiva del cannabis medicinal y cáñamo. Hasta la fecha, el uso adulto o recreativo del cannabis sigue estando penado por la ley. Es relevante destacar que, en 2009, la Corte Suprema de Justicia de la Nación declaró, en un caso particular, que bajo ciertas condiciones no se puede castigar la tenencia de cannabis para consumo personal¹.

La implementación de la regulación para el autocultivo, cultivo solidario y cáñamo industrial generó múltiples consecuencias en el entramado de actores legales.

Ley 27.350: proliferación de la investigación y producción

En Argentina, si una ley nacional no es de orden público, las provincias deben optar por adherirse (no están obligadas). Todas las provincias argentinas, excepto Formosa, han adherido a la Ley 27.350. Algunas provincias como Jujuy, La Rioja, San Juan, Misiones, Santa Fe y Corrientes han avanzado en cultivos a gran escala gestionados por las administraciones provinciales, con un enfoque en propósitos científicos y en explorar perspectivas productivas. Asimismo, varios municipios en todo el país han establecido ordenanzas locales con características diversas para regular la actividad. En paralelo, las universidades nacionales han iniciado investigaciones sobre el uso medicinal del cannabis y han colaborado con la comunidad y organizaciones civiles. Gobiernos municipales, organismos estatales como el Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA), entidades privadas y organizaciones de la sociedad civil han presentado proyectos de investigación, los cuales han sido habilitados por la Ley 27.350.

Entre 2021 y 2023 se aprobaron 54 proyectos, de los cuales cuatro son ensayos clínicos, y el resto implica cultivos para promover y producir cannabis, desarrollar, estabilizar y tipificar

¹ Aunque esta posición del máximo tribunal se ha consolidado, cada caso depende de varios factores como la cantidad de sustancia, el lugar, los mensajes en el celular y la posesión de elementos que presuman comercialización, como balanzas, elementos de corte y dinero en efectivo. La aplicación de la ley penal es heterogénea y depende en gran medida de la discrecionalidad de los tribunales. Con esta aclaración, se puede sostener que el uso recreativo del cannabis está descriminalizado de facto para pequeñas cantidades, pero la producción y comercio de productos derivados de la planta con este fin siguen estando prohibidos y sancionados por la ley mencionada, salvo en las aplicaciones específicas ya discutidas. En este contexto, las detenciones por posesión de cannabis varían según la región y la clase social, y no suelen derivar en condenas, mientras que las detenciones por comercialización sí lo hacen.

variedades, evaluar la respuesta de variedades a diferentes condiciones productivas y determinar la adaptación del cultivo a condiciones locales. El análisis documental revela que la mayoría de los proyectos, que según la ley deben articularse con organismos científicos, involucran la participación de INTA o CONICET. En cuanto a su dispersión geográfica, la mayoría de los proyectos están localizados en las provincias de Buenos Aires (17) y Santa Fe (8). De las otras 21 provincias, todas tienen al menos un proyecto aprobado, excepto Formosa, La Pampa, Catamarca y Tierra del Fuego. En cuanto a las escalas, la mayoría son experimentales o pequeñas. Al tratarse de cultivos con fines científicos específicos, la utilización de la producción para otros fines, y en concreto, la comercialización del producto final no está permitida. Esta situación no fue prevista en la normativa para el uso medicinal, lo que llevó a la necesidad de promover la Ley 27.669.

Una gran parte de estos proyectos entraron en parálisis o han sido directamente cancelados, según nos fue indicado por una entrevista a Ingeniera (25.08.2024), involucrada en varios proyectos aprobados y en entrevista con un Gerente de Empresa Pública (21.06.2024). Los que continúan en funcionamiento, produciendo flores secas, fitomejorando y elaborando aceites, operan con convenios que los coloca en una situación de fragilidad legal, además de hasta hace muy poco tener prohibido comercializar productos para refinanciarse. Una incorporación reciente es que, a través de la resolución 1780/2025 del Ministerio de Salud, estos proyectos puedan proveer a pacientes con REPROCANN. Pero aún no queda claro si el funcionamiento será a través de la figura de asociación civil o se dictarán normas específicas sobre como podrán estos proyectos científicos proveer legalmente a las personas usuarias.

En términos de resultados, al menos 12 variedades de cannabis han sido inscritas en el registro nacional de cultivares, y las empresas involucradas han podido desarrollar circuitos productivos de cannabis, aunque al no estar habilitada la comercialización, estas producciones no han logrado completar el circuito productivo-comercial.

27.350: Programa de Cannabis y REPROCANN

En el marco de la Ley 27.350, se creó un registro de personas usuarias, autocultivadores y cultivadores solidarios de cannabis medicinal a través del PROGRAMA NACIONAL DE CANNABIS (REPROCANN), mediante el decreto 883/20 y la resolución 800/21. El REPROCANN es un registro que autoriza el autocultivo para personas usuarias medicinales. La autorización para cultivar se obtiene a través de una declaración jurada, donde se presenta una indicación médica, que habilita el transporte de hasta 40 gramos de flores secas y 2 goteros de aceite y el cultivo de hasta nueve plantas. El profesional médico que prescribe el tratamiento debe registrarse y completar un justificativo donde se indica la patología por la que se prescribe el tratamiento. El registro entró en vigencia en marzo de 2021 y originalmente otorgaba

autorizaciones por un año; actualmente, estas autorizaciones se extienden por tres años.

Es importante señalar que, al requerir únicamente una orden médica que indique un tratamiento específico para una patología, todo uso registrado en el programa REPROCANN es, en efecto, un uso terapéutico. Sin embargo, la percepción del uso propio entre los usuarios de cannabis puede variar, como lo demuestra el estudio de Gelberg et al. (2024), que encontró que una cantidad de usuarios recreativos en realidad hace un uso terapéutico. En Argentina, una referencia posible de la autopercepción del tipo de uso que se realiza es una encuesta en línea publicada por el Observatorio CECCA en 2022. Esta encuesta no probabilística obtuvo 62 mil respuestas, y los resultados indican que el 18% de las personas usuarias se perciben a sí mismas como usuarios medicinales del cannabis (Flores, 2022).

También 2022, el Observatorio Argentino de Drogas, dependiente de la Secretaría de Políticas Integrales sobre Drogas de la Nación Argentina realizó la Encuesta Nacional sobre Consumos y Prácticas de Cuidado (ENCoPrac) sobre una muestra representativa de la población de 16 a 75 años residente en los 31 aglomerados urbanos del país. Esta encuesta indica que la **prevalencia anual** en Argentina de consumo de cannabis para usos terapéuticos y no terapéuticos, entendida como el consumo al menos una vez en los doce meses previos a la consulta, fue del 13,8%, siendo mayor entre los varones (17%) que entre las mujeres (10,8%) (SEDRONAR, 2023). Esto implica que los habitantes urbanos que usaron cannabis en Argentina en el último año con fines terapéuticos y no terapéuticos alcanzan al menos los 4.5 millones².

El informe “Principales resultados en relación con el consumo de marihuana”, que se desprende de un módulo especial de dicha encuesta de 2022, distingue entre uso terapéutico y no terapéutico del cannabis. En este caso, la prevalencia anual del uso terapéutico es 5,4% o 1.130.069 personas, lo que pone a este universo cerca del 25% de la prevalencia “general”, algo superior al 18% de la encuesta de CECCA.

En cuanto a las autorizaciones del REPROCANN, de acuerdo a una respuesta oficial dada por un pedido de información pública de parte de este grupo de investigación, en agosto de 2023 existían 149.899 otorgadas, con 6.636 en evaluación, de un total de aproximadamente 250.000 solicitudes procesadas, incluyendo unas 89.000 de la primera plataforma virtual utilizada para registrar a usuarios, que fue tempranamente reemplazada por otra. Además, el

² En términos de consumo reciente, la **prevalencia mensual**, entendida como el consumo al menos una vez en los últimos treinta días, alcanzó en promedio el 8,1%, con una marcada diferencia por sexo: 10,5% entre varones y 5,7% entre mujeres. Al desagregar por edad, la **prevalencia anual** se observa con mayor intensidad entre los jóvenes de 25 a 34 años (22,3%) y de 16 a 24 años (22,2%), mientras que los valores descienden en los grupos de 35 a 49 años (10,9%) y de 50 a 65 años (7,2%). Finalmente, según el clima educativo del hogar, la **prevalencia anual** es más elevada entre quienes presentan un clima educativo alto (18,6%), en comparación con los hogares de clima educativo medio (15,3%) y bajo (9,3%). Estos datos de prevalencia anual sugieren que alrededor de 4 millones de personas usaron cannabis al menos una vez durante el último año (SEDRONAR, 2023).

programa autorizó a 113 Asociaciones Civiles a hacer cultivos para terceros. Este dato no afecta la cobertura estimada del programa, puesto que todos los participantes de las Asociaciones Civiles deben estar inscriptos en REPROCANN (informe de Jefatura de Gabinete de Ministros a la Cámara de Diputados de la Nación en abril de 2025³). Si consideramos el grupo más reducido de personas que utilizan cannabis con fines medicinales (personas), la cobertura del REPROCANN fue apenas del 13,2% en agosto de 2023, indicando que para esa fecha el 86,8% del mercado de cannabis medicinal en Argentina estaba aún ilegalizado⁴.

Ley 27.669: Agencia Regulatoria

La excepción al modelo mayoritariamente sin fines de lucro que resulta de la forma en que se implementaron las leyes pudo aparecer con la puesta en funcionamiento de la agencia regulatoria que, instruida por la Ley 27.669, debía generar un sistema de otorgamiento de licencias para producir, distribuir y comercializar cannabis.

La agencia regulatoria contemplada en la ley promulgada en mayo de 2022 ha tenido un funcionamiento limitado, discontinuo y escueto desde su creación. El 7 de diciembre de 2023, hacia el final del gobierno de Fernández (2019-2023), se otorgaron los primeros permisos provisorios para la comercialización de cannabis medicinal a empresas argentinas. Las compañías beneficiarias fueron Agrogenética Riojana (La Rioja), Biofábrica Misiones (Misiones), ambas empresas estatales, Inkillay (Tucumán), Whale Leaf (Chubut), Pampa Hemp y Botanicals (ambas situadas en la Provincia de Buenos Aires).

Previo a estas autorizaciones, todas las producciones de cannabis medicinal podían enmarcarse dentro de la ley 27.350, pero sólo como proyectos con fines de investigación científica, al término de la cual la producción vegetal generada debía ser destruida. Las seis licencias provisorias fueron otorgadas a empresas que ya contaban con una producción en el marco de los convenios con organismos de ciencia y tecnología (seis de los cincuenta mencionados en el apartado previo) y tenían el fin de revertir esto y que las empresas pudiesen

³ Disponible en: <https://www.hcdn.gob.ar/avisos/584755d1-1add-11f0-9206-00505689ffd4/>. Acceso en: 1 jun. 2025.

⁴ Tanto en Canadá como en Estados Unidos se ha demostrado que un porcentaje de usuarios del programa medicinal son personas que se ven instadas a reconocerse como usuarios medicinales para evitar conflictos con la Ley, pero que, en caso de existir otro marco jurídico, probablemente no lo harían (Okey *et al.*, 2022, Hurley; Holland; Werb, 2024). Esto puede deberse a que los usuarios de cannabis recreativo utilizan los programas medicinales como cobertura legal para acceder al cannabis, aunque también puede ser indicativo de que los usuarios medicinales quieren evitar la burocracia de los programas y optan por comprar su medicina a través del mercado general. En el caso argentino, la forma amplia en la que se reglamentó el programa medicinal ha permitido a los médicos prescribir para una diversidad de situaciones en los que ellos consideraron que el cannabis puede ser de utilidad (Entrevista a médica del programa, 08.09.2023 y médico del programa, 17.05.2023). En nuestras entrevistas esta amplitud aparece positivamente valorada porque “múltiples usos empíricos del cannabis están aún bajo estudio” (Médico del programa, 2023).

comercializar su producción.

Todas estas empresas contaban con un esquema de habilitaciones similar: inicialmente presentaron un proyecto en el marco de la ley 27.350, que requirió un convenio con alguna institución pública tal como lo estipula el artículo 6 de dicha ley. Luego tramitaron una habilitación en el Instituto Nacional de la Semilla (INASE) como Criaderos de Semillas y, finalmente, obtuvieron los permisos provisorios de ARICCAME. Estas autorizaciones fueron otorgadas bajo la ley de cannabis medicinal N°27.350 y homologadas con permisos provisorios por los artículos 1 y 25 de la ley de promoción del cannabis medicinal y cáñamo industrial, vigentes por un año y sujetas a la autorización de prácticas productivas otorgadas por el Ministerio de Salud. Sin embargo, la autorización provisoriosa para producir y comercializar dependía de la aprobación previa del Ministerio de Salud, que no contaba con un circuito administrativo para tal fin, lo que hizo que las licencias provisorias resultaran inútiles para legalizar la actividad más allá de los convenios de investigación científica. Durante el periodo bajo estudio, tampoco ARICCAME logró establecer un sistema administrativo propio. La agencia definió un sistema provisorio de distintos tipos de licencia (resolución 2), con una definición de criterios a cumplir por categoría, pero este sistema no se implementó en la práctica. Consecuentemente, tampoco se asignó un mecanismo para cobrar los trámites de licencia, lo cual impidió que la agencia contará con fondos propios para dinamizar su funcionamiento.

Parte de las dificultades radicarón en la incapacidad de la agencia para montar una estructura administrativa propia, incluyendo un circuito administrativo, ventanilla para ingreso de los pedidos de licencias, personal administrativo asignado al proceso, y un sistema de cobro. ARICCAME contó con cinco directores con grado de secretario de Estado, un consejo consultivo, un director políticamente designado y algunos empleados administrativos que fueron reasignados desde otras áreas del Estado a tareas de la agencia. La improvisación en la entrega de estas licencias se puso en evidencia desde el primer día: “Nos dieron una licencia que no sirve para nada porque no cuenta con la autorización que la misma resolución que nos la da dice que tenemos que tener, del ministerio de Salud. Para colmo todo el mundo se enojó con nosotros” (Entrevista a empresario vivero, 2.09.2024).

El cambio de gobierno llegó sin que la Agencia reguladora hubiera ordenado los mecanismos de entrega de licencias ni puesto en funcionamiento una burocracia que permitiera establecer reglas claras para la industria. En definitiva, la Agencia no logró poner en marcha un equipo técnico-administrativo acorde a las exigencias esperables para un organismo regulador en un país donde el uso social del cannabis es extenso, al igual que los actores interesados en ingresar a la industria de manera legal. Como resultado, no otorgó licencias, lo que fue calificado como una decepción tanto por dueños de empresas asociadas a la cadena productiva del cannabis (Entrevista a Gerente de Empresa Pública del 21.06.2024 y Dueño de Distribuidora

del 25.08.2024), como miembros de asociaciones civiles (Presidenta Asociación Civil el 10.10.2024). Estas personas habían estado involucradas indirectamente en el armado de las leyes originales y en consulta con miembros de ARICCAME durante el periodo en el que la agencia debió construir la reglamentación. Los permisos provisorios resultaron insuficientes para legalizar la actividad productiva y comercial de los beneficiarios, ya que dependían de un visto bueno del Ministerio de Salud, que no tenía un procedimiento para otorgarlo. Además, la decisión de beneficiar a unos sin haber especificado criterios de asignación generó malestar entre otras organizaciones que esperaban participar del proceso de selección, y entre los mismos actores a los que se les concedió el permiso.

Consecuencias no previstas: asociaciones civiles y clubes cannábicos

La posibilidad de que asociaciones civiles puedan cultivar nueve plantas florecidas de cannabis por paciente asociado, con un límite de 150 personas asociadas, abrió un fenómeno hasta entonces inexplorado. Si se supera ese límite, se contempla la posibilidad de extender el número mediante una autorización particular al Programa de Cannabis del Ministerio de Salud. En cuanto al transporte, se permiten 40 gramos de flores secas por persona representada. La ley es clara en que las asociaciones civiles pueden cobrar una cuota social para cubrir los costos de producción y trabajo pero no lucrar con la actividad, de acuerdo a lo establecido en el artículo 168 del Código Civil vigente que expresa que esta figura no puede perseguir el lucro como fin principal ni puede tener por fin el lucro para sus miembros o terceros.

Para funcionar como organización habilitada ante el Ministerio de Salud, se requiere que la organización sea una asociación civil sin fines de lucro, inscripta en la Inspección General de Justicia, que se anote en el Sistema Integrado de Información Sanitaria Argentino (SISA) dependiente del Ministerio de Salud de la Nación, y que gestione la creación de un usuario en el Registro REPROCANN y realice una vinculación con los pacientes a través de la plataforma virtual del Registro.

La emergencia de estas diferentes asociaciones representa un salto cualitativo en el mapa económico del cannabis en Argentina. De hecho, sienta las bases de una organización social en torno al cannabis parecida a la de los “clubes cannábicos”, vigente en Uruguay y recientemente habilitado en Alemania.

Las asociaciones de usuarios medicinales de cannabis permiten concentrar la escala productiva, a la vez que disocian a los usuarios y usuarias de la asociación respecto de la responsabilidad (y los avatares) de producir y amplían la oferta de flores secas y derivados de cannabis para sus asociados. En este sentido, también se ha abierto un mercado novedoso e interesante respecto a la venta de cannabis (aunque sin fines de lucro). La experiencia entrecruza y desborda el sistema legal elaborado para el uso medicinal y terapéutico con el uso recreativo.

“La interpretación que nosotros hacemos de la normativa avala la creación de asociaciones civiles simples”, planteó un abogado en nuestra entrevista (Entrevista a Abogado del programa, 18.08.2024) y el término “club” tiene que ver con “la identidad cultural argentina”, asociada a “clubes de barrio”. Efectivamente, si bien la Ley 27.350 y su reglamentación es explícita respecto de incluir organizaciones no gubernamentales, asociaciones civiles y fundaciones, también se han habilitado asociaciones simples.

Ante el relativo vacío legal en el que operan los clubes cannábicos, cabe la posibilidad de una judicialización que interfiera en la dinámica que se está gestando desde la puesta en funcionamiento del programa medicinal. En este sentido, no existe una decisión de la Corte Suprema de Justicia en relación a los clubes cannábicos, por lo que la resolución judicial en casos en los que un club pueda ser llevado a la justicia por presuntamente violar la normativa que establece que debe funcionar sin lucro y para usuarios medicinales es por ahora indeterminada. Por la progresión de jurisprudencia que viene realizando el tribunal respecto al cannabis, lo más sensato es pensar que, más temprano que tarde, el máximo tribunal deberá —si no lo hace antes el Congreso de la Nación— declarar la inconstitucionalidad de la ley 23.737 en todo lo relativo al cannabis. La visión que se está consolidando en la jurisprudencia inferior es que cualquier conducta fuera de la ley, pero vinculada al uso medicinal de cannabis, debe resolverse en sede administrativa, ya sea en salud o en producción (Entrevista a Abogado del programa, 18.08.2024). No se aplica la ley 23.737 (Ley de Drogas). Lo determinante es que el uso sea medicinal. Sin embargo, queda abierta la posibilidad de imputación por venta de medicina sin cumplir con las formas necesarias para hacerlo o alguna sanción administrativa.

Resoluciones relevantes del Instituto Nacional de Semillas (INASE)

En junio de 2022, a través de la resolución 260/2022 el organismo de referencia nacional e internacional en la fiscalización y el control de la calidad e identidad de la semilla en el territorio, habilitó la comercialización de materiales autorizados para propagación (semillas y plantines) de cannabis. Esta resolución resultó muy significativa al proveer un canal legal de comercialización desde productores de semillas y clones inscriptos hacia productores autorizados de cannabis en el marco del programa medicinal. Complementariamente, en 2023 y mediante la Resolución 653, el INASE creó una norma con categorías habilitadas para desarrollar actividades con material de propagación de la especie *Cannabis sativa* L. A partir de esta resolución, se venden legalmente semillas y clones (material de propagación).

Con el fin de satisfacer la creciente demanda de material de propagación legal, INASE clarificó las categorías del Registro Nacional de Comercio y Fiscalización de Semillas (RNCyFS) para la producción y el comercio de materiales de multiplicación de *Cannabis sativa*

L., definiendo los alcances y limitaciones que cada una posee. Un entrevistado da cuenta de que existen al menos 700 fitomejoradores inscritos como CRIADEROS con licencia A en INASE constituidos en todo el país (Entrevista a Funcionario de INASE, 09.10.2023).

Estos reproductores están habilitados para fitomejorar variedades, con vistas a inscribirlas en el Registro Nacional de Cultivares, donde ya se han anotado varias semillas de cannabis autóctonas. Sin embargo, estos reproductores no están habilitados para comercializar el material vegetal. Pudiendo insertarse también en el circuito legal de comercialización de cannabis medicinal mediante una licencia emitida por ARICCAME y la aprobación del Ministerio de Salud, no pueden hacerlo formalmente bajo las condiciones actuales. De hecho, desde comienzos de 2024, varios de estos fitomejoradores inscriptos han sido objeto de procesos judiciales, acusados de estar proveyendo al mercado ilícito y muchos han decidido desarmar su producción en respuesta a la incertidumbre legal (Entrevista a Empresario cultivador, 09.10.2024).

Cambios políticos en el ciclo libertario

El año 2023 estuvo marcado por un cambio de gobierno, con la victoria en las elecciones presidenciales de Javier Milei del partido La Libertad Avanza, una fuerza de ultraderecha de reciente fundación. En el marco de este cambio, se restringieron las autorizaciones en el marco del REPROCANN, y se encuentran con procesos de demoras muy extensos para el otorgamiento. A propósito de esto, el informe previamente mencionado del Jefe de Gabinete de Ministros de la Nación indica “Respecto al Registro del Programa de Cannabis (REPROCANN), la Subsecretaría de Institutos y Fiscalización del Ministerio de Salud informa que durante el ejercicio 2024, se solicitaron un total de 96.669 permisos, de los cuales se otorgaron 23.849 autorizaciones. De estas, 7.502 correspondieron a solicitudes de renovación. Dentro de las aprobaciones mencionadas, se encuentran contempladas las otorgadas por vía de amparo judicial”.

También se detuvieron las aprobaciones de nuevos proyectos de colaboración científica público-privada que el Ministerio de Salud de la Nación otorgaba. El gobierno manifestó estar revisando las autorizaciones emitidas, con el objetivo de ponderar patologías y franjas etarias al momento de otorgar nuevas autorizaciones de REPROCANN, pero al momento de escritura, se han publicado dos normativas — resolución 3132/2024 y resolución 1780/2025. La segunda deroga la primera y establece más requisitos para las asociaciones que quieran cultivar para hasta 150 personas, incorpora el requerimiento de que el profesional de la salud que quieran vincularse al Programa para prescribir derivados de cannabis “deberá contar con formación académica para la investigación y el tratamiento médico con cannabis medicinal. Dicha formación académica, será acreditada mediante el registro del título, certificado o diploma obtenido, que así lo acredite

por ante el órgano a cargo del REPROCANN”. La resolución incorpora también la figura de director médico en la asociación como también de cultivo. Asimismo, modifica la figura de cultivador solidario por la de “tercero cultivador”, reduciendo la cantidad de personas para las que puede cultivar a 1, además del propio cultivador. Además, para las asociaciones como terceros cultivadores se exigen antecedentes penales y controles de calidad sobre los derivados. Finalmente, incorporan a los proyectos I + D autorizados por la Ley 27350 como dispensadores para usuarios REPROCANN.

En cuanto a la ARICCAME, en los primeros momentos del gobierno se desvinculó de toda la estructura técnico-administrativa que había sido parcialmente definida por la gestión anterior. Hacia mediados de 2024, por resolución se nombró a un interventor de la Agencia, que estableció el circuito administrativo para la solicitud y otorgamiento de las licencias para la realización de actividades específicamente vinculadas al Cáñamo Industrial no psicoactivo (semilla, grano, fibra) y realizó tres reuniones con el Consejo Federal que está en vías de conformación. Al momento de la presentación de este trabajo, no se había publicado ninguna información sobre las licencias para cannabis medicinal. Se han entregado licencias para producir Cáñamo, aunque no hay información pública respecto de cuántas licencias y en cuáles provincias.

En julio de 2025, mediante Decreto 462/2025, se disolvió la ARICCAME y sus funciones fueron transferidas a otras dependencias de la Administración Pública Nacional (que figuran como “las autoridades de aplicación”). Este decreto fue luego rechazado por el Congreso Nacional, revirtiendo la disolución. La direccionalidad es hacia desarmar el modelo de agencia centralizadora, lo que puede redundar en mayores confusiones administrativas y dificultades burocráticas para el avance de la industria. Esto va contra las recomendaciones sobre regulación, que argumentan que es clave crear un organismo coordinador con mandato interministerial para asegurar coherencia regulatoria (Transform Drug Policy, 2017). Por complejidad, es preferible una agencia dedicada, diseñada por ley, con expertos propios, en lugar de dispersar funciones en oficinas existentes.

Por último, la entrega de autorizaciones para criaderos de plantas de Cannabis Sativa L. en INASE fue suspendida a través de la Resolución 81/2024, anulando la comercialización y trazabilidad de las variedades genéticas registradas, estableciendo una irregularidad jurídica para quienes vienen desarrollando este negocio, y para los y las usuarias de REPROCANN que quedan obligadas a recurrir al mercado ilegal, exponiéndose a productos sin control de calidad ni seguridad.

CONSIDERACIONES FINALES

Si bien no conformaron un proceso regulatorio integral (Baca Paunero, 2023) los cambios jurídicos descritos son difícilmente reversibles. La ausencia de integralidad en la perspectiva regulatoria se expresa en la dificultad de ubicar al país en el “espectro de regulación”. Por ejemplo, los clubes aún no están habilitados ni reglamentados adecuadamente, aunque existen de facto bajo la forma de asociaciones civiles de usuarios medicinales de cannabis, beneficiándose del amplio criterio que pueden aplicar los médicos al prescribir su uso. Mientras tanto, los productores masivos de flor seca se encuentran virtualmente inhabilitados para operar. Aunque la ley los contempla las normativas no se los permiten y la Agencia Regulatoria no los ordena. Aunque esta práctica comercial está estipulada, nunca se otorgaron licencias que faculten efectivamente a estas empresas a comercializar sus productos. Todo ello impide clasificar al modelo como uno “con fines de lucro”.

Además, una serie de debilidades profundizan la ambigüedad del actual diseño y dificultan su funcionamiento. La coexistencia de la penalización del uso recreativo del cannabis con la legalización del uso medicinal genera dificultades de fiscalización y criminaliza conductas que no causan daño a terceros. La falta de definición de las estructuras estatales para la asignación de licencias en el mercado medicinal e industrial obstaculiza el desarrollo del sector y tiene consecuencias graves para la viabilidad de proyectos económicos en funcionamiento. La desconexión existente entre los actores que están produciendo y los que están utilizando cannabis, manifiesta en la ilegalización que persiste en la cadena de proveedores de cannabis medicinal, pone en riesgo varios avances.

El marco regulatorio resultante de estas leyes y el modo en que fueron implementadas resulta en un modelo sesgado hacia la producción sin fines de lucro en el mercado de flores secas y derivados, y con fines de lucro, pero solo para los medicamentos de base cannábica y aceites autorizados. En las condiciones actuales, la pregunta sobre “quién está autorizado a producir cannabis” tiene una doble respuesta: legalmente, empresas podrían producir a escala masiva para abastecer el mercado medicinal de flores secas y derivados, sin embargo, el letargo en la implementación y la actual renuencia a reglamentar adecuadamente la industria lo impide. En ese segmento, los únicos actores facultados para producir y distribuir legalmente cannabis medicinal son los productores solidarios del programa medicinal y, en la interpretación propia que hacen de la regulación, las asociaciones civiles que funcionan como “clubes”. Esto implica que el modelo argentino, se parezca más al uruguayo (es decir, comparten los puntos 3 y 8 en el espectro de regulación) que, a los norteamericanos, incluso cuando la ley actualmente contempla la existencia de empresas manufactureras de cannabis y productos derivados. La

legalización de los emprendimientos existentes a través de la puesta en funcionamiento de la entrega de licencias en general, contribuiría a ordenar el actual funcionamiento del modelo regulatorio. A la vez resolvería el cuello de botella de demanda de flores secas, aceites y otros derivados en el marco del programa medicinal y ordenaría un mercado que actualmente funciona en gran medida ilegalizado, logrando cubrir la brecha entre usuarios terapéuticos existentes y la cobertura, de apenas en un 25%.

Existen otros detalles de eficiencia de gestión y control que no han sido contemplados por ARICCAME: puntualmente, cualquier mejora en la situación actual debe estar acompañada por una definición de criterios de evaluación y monitoreo de la política pública que permitan revisar su éxito. La ausencia de estos parámetros es un error de diseño grave. Para conocer el impacto de manera más estricta, es necesario investigar la cuestión y contar con la colaboración plena de las autoridades del programa. Esto podría corregirse a través de un tablero de seguimiento de estadísticas del complejo cannabis medicinal, como los que existen en muchas partes del mundo, fundamental para dar cuenta del funcionamiento del sector. Por otra parte, las asociaciones civiles sin fines de lucro vinculadas al cannabis medicinal y los clubes cannábicos, amparados en la regulación parcial y en el derecho constitucional a la autonomía personal, son experiencias propias del proceso nacional que pueden contribuir a clarificar, separar y regular específicamente los ámbitos de uso terapéutico y recreativo.

A mediano plazo, será necesario revisar la decisión de desarmar el organismo coordinador con mandato interministerial, lo que dificulta la coherencia regulatoria y genera trabas que impedirán el desarrollo del sector. Desde el punto de vista del derecho al acceso legal e irrestricto al uso del cannabis, es necesario realizar ajustes al diseño para incorporar el mayor volumen de actividad productiva posible, con el fin de dejar fuera del mercado legal al menor número posible de usuarios y productores. También serán necesarias acciones conexas, como la articulación con organismos científicos y universidades para investigar cómo potenciar esta industria, fortalecer estudios de grado o posgrado específicos que apoyen este sector y promover la integración de Argentina en el mercado global del cannabis, incorporando toda la cadena de valor. Es fundamental que se promuevan acciones que impacten en las economías regionales y posibiliten la incorporación de asociaciones y cooperativas dedicadas al cannabis, que han sido actores influyentes en el diseño legal (Corbelle, 2018).

Finalmente, resulta evidente que en pos de eliminar gran parte de las brechas regulatorias la mayor eficiencia se halla en establecer la plena legalidad del cannabis. Las experiencias internacionales, que ya han superado el umbral de los diez años de legalización en Canadá, Uruguay, Colorado, California y Washington, además de la propia experiencia argentina, permiten obtener lecciones sobre el camino a seguir y reconocer los riesgos posibles.

REFERENCIAS

1. BACA PAUNERO, María Victoria. Un camino sinuoso: la evolución histórica y la situación actual del marco regulatorio del Cannabis en Argentina. *Eleusis*, [s. l.], v. 1, n. 1, p. 161-194, 2023. Disponible en: <http://revistaeleusis.web.unq.edu.ar/wp-content/uploads/sites/211/2023/07/baca.pdf>. Acceso en: 7 jun. 2025.
2. BARRY, Rachel; HILAMO, Heikki; GLANTZ, Stanton. Waiting for the opportune moment: the tobacco industry and marijuana legalization. *The Milbank Quarterly*, [s. l.], v. 92, n. 2, p. 207-242, 2014. Disponible en: <https://pmc.ncbi.nlm.nih.gov/articles/PMC4089369/>. Acceso en: 7 jun. 2025.
3. CERDÁ, Magdalena; KILMER, Beau. Uruguay's middle-ground approach to cannabis legalization. *International Journal of Drug Policy*, [s. l.], v. 42, p. 118-120, 2017. Disponible en: <https://pmc.ncbi.nlm.nih.gov/articles/PMC5505872/>. Acceso en: 7 jun. 2025.
4. CORBELLE, Florencia. **El activismo político de los usuarios de drogas: de la clandestinidad al Congreso Nacional**. Buenos Aires: Teseo Press, 2018.
5. CORBELLE, Florencia. De usuarios/as responsables a cultivadores/as solidarios/as: problemas, sujetos y lenguajes políticos en los debates parlamentarios por la reforma a la ley de drogas en Argentina. *Revista Perspectivas de Políticas Públicas*, Buenos Aires, v. 13, n. 25, p. 130-162, 2023. Disponible en: <https://revistas.unla.edu.ar/perspectivas/article/view/4722>. Acceso en: 7 jun. 2025.
6. CAULKINS, Jonathan; KILMER, Beau; KLEIMAN, Mark; MACCOUN Robert; MIDGETTE, Gregory; OGLESBY, Pat; PACULA, Rosalie Liccardo; REUTER, Peter. **Considering marijuana legalization: insights for Vermont and other jurisdictions**. Santa Monica: RAND Corporation, 2015. Disponible en: https://www.rand.org/pubs/research_reports/RR864.html. Acceso en: 7 nov. 2025.
7. DÍAZ, María Cecilia. Impacientes: activistas por la regulación del uso terapéutico del cannabis. *Avá*, Posadas, n. 36, p. 137-164, 2020. Disponible en: <https://revistas.unam.mx/index.php/ava/article/view/81306>. Acceso en: 7 jun. 2025
8. DÍAZ, María Cecilia; AGUILAR, Óscar; ROMERO, Lucía Ana. Coproducción de activismos, experticias y redes en la regulación del cannabis medicinal en Argentina. *Ucronías*, Argentina, n. 4, 2021. Disponible en: <https://revistas.unpaz.edu.ar/ojs/index.php/ucronias/article/view/439>. Acceso en: 7 jun. 2025.
9. FLORES, Emiliano. **Primera Encuesta Nacional de personas que usan Cannabis**. Argentina: CECCA, 2022. Disponible en: <https://cecca.org.ar/encuesta-nacional-de-personas-que-usan-cannabis/>. Acceso en: 10 oct. 2025.
10. GEERTZ, Clifford. *The interpretation of cultures: selected essays*. New York: Basic

Books, 1973.

11. GELBERG, Lillian; BECK, Dana; KOERBER, Julia; AKABIKE, Whitney; DARDICK, Lawrence; Lin, Clara, SHOPTAW, Steve; JAVANBAKHT, Marjan; Cannabis use reported by patients receiving primary care in a large health system. **JAMA Network Open**, [s. l.], v. 7, n. 6, 2024. Disponible en: <https://jamanetwork.com/journals/jamanetworkopen/fullarticle/2819747>. Acceso en: 7 jun. 2025.
12. HALL, Wayne; LYNSKEY, Micheal. Evaluating the public health impacts of legalizing recreational cannabis use in the USA. **Addiction**, [s. l.], v. 111, n. 10, p. 1764-1773, 2016. Disponible en: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/full/10.1111/add.13428>. Acceso en: 7 jun. 2025.
13. KILMER, Beau; PACULA, Rosalie Liccardo. Understanding and learning from the diversification of cannabis supply laws. **Addiction**, [s. l.], v. 112, n. 7, p. 1128–1135, 2017. Disponible en: <https://doi.org/10.1111/add.13623>. Acceso en: 7 jun. 2025.
14. LABIANO, Virginia. Regulación del cannabis en Argentina: claves para el desarrollo de un marco normativo efectivo. **Revista de Derecho y Ciencias Sociales**, [s. l.], v. 15, n. 3, p. 25-40, 2019. Disponible en: <https://revistas.unlp.edu.ar/dcsociales/article/view/12142>. Acceso en: 7 jun. 2025
15. LAVE, Jean; WENGER, Etienne. **Situated learning: Legitimate peripheral participation**. Cambridge: Cambridge University Press, 1991.
16. LÓPEZ, Andrés. **La cadena de valor del cannabis**. Documentos de Trabajo del CCE, 1. Argentina: Consejo para el Cambio Estructural: Ministerio de Desarrollo Productivo de la Nación, 2021. Disponible en: https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/cadena_de_valor_cannabis_cce.pdf. Acceso en: 7 jun. 2025.
17. OKEY, Sarah; CASTRO, Saul; WADDELL, Jack; JONES, Connor; BLAKE, Austin; O'ROURKE, Holly; DAVIS, Mary; MEIER, Madeline. Are recreational cannabis laws associated with declining medical cannabis program enrollment in the United States? An analysis of cardholder enrollment and demographic characteristics from 2013 to 2020. **International Journal of Drug Policy**, [s. l.], v. 99, p. 103 451, 2022. Disponible en: <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0955395921003983>. Acceso en: 7 jun. 2025.
18. PACULA, Rosalie; SMART, Rosanna. Medical marijuana and marijuana legalization. **Annual Review of Clinical Psychology**, [s. l.], v. 13, p. 397-419, 2017. Disponible en: <https://www.annualreviews.org/doi/10.1146/annurev-clinpsy-032816-045128>. Acceso en: 7 jun. 2025.
19. POLANYI, Micheal. **The tacit dimension**. Garden City: Doubleday, 1966.
20. QUEIROLO, Rosario. Uruguay's cannabis regulation and its impact on public health. **International Journal of Drug Policy**, [s. l.], v. 77, p. 102634, 2020. Disponible en: <http://revistaeleusis.web.unq.edu.ar/wp-content/uploads/sites/211/2023/07/baca.pdf>.

Acceso en: 7 jun. 2025.

21. QUEIROLO, Rosario; PÉREZ, Andrea; BUCHELI, Mariano. Cannabis clubs in Uruguay: the challenges of regulation. **International Journal of Drug Policy**, [s. l.], v. 73, p. 161-167, 2016. Disponible en: <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0955395920301662>. Acceso en: 7 jun. 2025.
22. ROOM, Robin. Legalizing a market for cannabis for pleasure: Colorado, Washington, Uruguay and beyond. **Addiction**, [s. l.], v. 109, n. 3, p. 345-351, 2014. Disponible en: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/full/10.1111/add.12361>. Acceso en: 7 jun. 2025.
23. SECRETARÍA DE POLÍTICAS INTEGRALES SOBRE DROGAS DE LA NACIÓN ARGENTINA (SEDRONAR). **Principales resultados en relación con el consumo de marihuana**. Argentina: SEDRONAR: Observatorio Argentino de Drogas, 2023. Disponible en: https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/2023/08/oad_2023_principales_resultados_en_relacion_con_el_consumo_de_marihuana.pdf. Acceso en: 18 dec. 2025.
24. SOUTO ZABALETA, Mariana. El régimen internacional de control de drogas, las «interpretaciones flexibles» y las incómodas iniciativas de regulación del mercado de cannabis. **Revista Pena y Estado**, [s. l.], v. 1, n. 1, p. 26-56, 2019. Disponible en: <https://revistapenaestado.org/index.php/rpe/article/view/6>. Acceso en: 7 jun. 2025.
25. SUBRITZKY, Todd; LENTON, Simon; PETTIGREW, Simone. Legal cannabis industry adopting strategies of the tobacco industry. **Drug and Alcohol Review**, [s. l.], v. 35, p. 511–513, 2016. Disponible en: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/dar.12459>. Acceso en: 7 jun. 2025.
26. TRANSFORM DRUG POLICY FOUNDATION. **How to regulate cannabis: a practical guide**. 2. ed. Bristol: Transform Drug Policy Foundation, 2017.

Rolando García Bernado

Becario Posdoctoral del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas. Doctor en Desarrollo Económico por la Universidad Nacional de Quilmes. ID ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-0987-8373>. Colaboración: Investigación bibliográfica, Entrevistas, Análisis de datos, Redacción, Revisión. E-mail: rolandogarcia@docentes.unpaz.edu.ar

Brenda Maier

Profesora en la Universidad Nacional de José C. Paz. Magíster de la Maestría de Epidemiología, Gestión y Políticas de Salud por la Universidad Nacional de Lanús. ID ORCID: <https://orcid.org/0009-0005-8996-669X>. Colaboración: Investigación bibliográfica, Entrevistas, Análisis de datos, Redacción, Revisión general. E-mail: brenmaier@gmail.com

Santiago Kozicki

Profesora en la Universidad Nacional de José C. Paz. Investigador en la Universidad Nacional de José C. Paz. Abogado por la Universidad de Buenos Aires. ID ORCID: <https://orcid.org/0009-0002-1504-2935>. Colaboración: Investigación bibliográfica, Análisis jurídico, Redacción. E-mail: sferrandokozicki@gmail.com.