



Los mercados grises del cannabis en Uruguay: ¿qué tanto desincentivan los esfuerzos de legalización?

Los mercados grises del cannabis en Uruguay: ¿qué tanto desincentivan los esfuerzos de legalización?

Notas de política 2026

N. 2

Edición digital

Febrero de 2026

© 2026 Valor Público, centro de estudios e incidencia.

Universidad EAFIT

valorpublico@eafit.edu.co

Autores

Laura H. Atuesta

Diagramación

Juliana Calle Puerta

Notas de política de Valor Público EAFIT

El centro de estudios e incidencia Valor Público, de la Universidad EAFIT, es un escenario para la comprensión y la transformación de problemas que requieren de la intervención colectiva y la decisión compartida: los asuntos públicos. Sus notas de política dan a conocer los resultados y recomendaciones de los proyectos de investigación de sus cinco iniciativas de investigación y acción: Gobierno y democracia, Seguridad y justicia, Equidad y desarrollo social, Desarrollo económico e Innovación social.




Los mercados grises del cannabis en Uruguay: ¿qué tanto desincentivan los esfuerzos de legalización?¹

El objetivo de la legalización del cannabis en Uruguay era desincentivar el tráfico de drogas y generar una forma legal de obtenerlo para consumo personal. Esta reforma, implementada en 2013, se aplicó en el país entre 2014 y 2017. Sin embargo, su implementación y los canales de obtención del cannabis generaron un mercado gris que interactúa con los mercados legales e ilegales. ¿Qué tan peligrosos son estos mercados grises y qué tanto perjudican el objetivo de la legalización? Para contestar estas preguntas, es necesario entender cómo funcionan estos mercados y qué daños pueden estar generándole a la población. No en todos los casos, los mercados grises están relacionados con los grupos al margen de la ley y, muchas veces, son resultado de imposiciones muy estrictas impuestas por la propia legislación.

A pesar de que Uruguay no era un país con un crimen organizado considerable, las actividades criminales y la violencia relacionada con los mercados de sustancias ilegales se habían incrementado en los últimos años. La legalización, aprobada en 2013, constaba de tres mecanismos distintos por los cuales una persona podía adquirir cannabis legal para su consumo personal: el primero consistía en sembrar la planta de cannabis en su propia casa; el segundo, en registrarse en un club cannábico; y el tercero, en comprar cannabis en una farmacia estatal. Para acceder a cualquiera de estos mecanismos, los usuarios debían completar un registro con información de su tarjeta de identidad, una prueba de domicilio y la comprobación de la mayoría de edad. Además, sólo podían registrarse en uno de los tres mecanismos, perdiendo el acceso a los otros dos.

Estos controles, que para muchos pueden resultar excesivos, hicieron que la legalización fuera excluyente para un segmento de la población. Para empezar, los clubes cannábicos y las farmacias no están distribuidos en todo el país, así que las personas que habitan en barrios de bajos o medianos ingresos, o las que viven fuera de la capital, tienen menos posibilidades de obtener cannabis a través de estos dos mecanismos. Por otro lado, mucha gente no estaba dispuesta a hacer parte del registro por miedo a que se filtrara la información y a la estigmatización que podía generarles el hecho de que se supiera que eran consumidores de cannabis.

¹ Nota de política generada con base en el artículo: Repetto, L., Queirolo, R., Alonso, J., Pardal, M., Atuesta, L., Kilmer, B., Álvarez, E. & Sotto, B. (2025). Conceptualizing cannabis grey markets: A typology based on the Uruguayan case. *International Journal of Drug Policy*, 145: 105020. <https://doi.org/10.1016/j.drugpo.2025.105020>

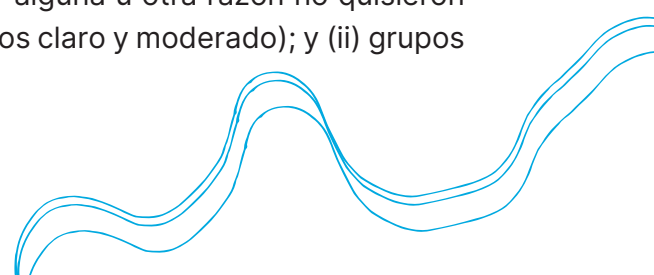


Estas situaciones propiciaron la creación de mercados grises de cannabis. Al haber cannabis producido de forma legal, se abrió la oportunidad de distribuirlo a diferentes sectores, incluidas aquellas personas que, por alguna u otra razón, no quisieron registrarse en alguno de los tres mecanismos. La pregunta que surge entonces es: ¿la creación de mercados grises contraviene los objetivos de la legalización? La respuesta no es tan sencilla, ya que la conceptualización de los mercados grises es compleja y su definición no puede entenderse de forma categórica.

Un mercado gris, por definición, es aquel que interactúa con la legalidad y la ilegalidad. Por ejemplo, un mercado que distribuye ilegalmente un producto legalmente producido. Sin embargo, no todos los mercados grises son iguales, ya que dependen de a quién se le distribuya el producto, de las ganancias que se pueden generar al margen de la ley y de la interacción que puedan tener con los mercados negros (en este caso, con los grupos criminales que trafican drogas ilícitas a nivel nacional e internacional).

En el artículo *“Conceptualizing cannabis grey markets: A typology based on the Uruguayan case”*, publicado en el *International Journal of Drug Policy*, se realizaron entrevistas semiestructuradas a usuarios de cannabis y a actores clave para tipificar los mercados grises del país. Por un lado, se encontraron usuarios registrados que obtenían cannabis de forma legal y lo compartían con amigos o familiares. No necesariamente había una transacción económica ni ganancias personales. Solo la persona compartía su consumo con su círculo más cercano. Este mercado fue catalogado en el artículo como “mercado gris claro”. Por otra parte, hay individuos que buscan obtener ganancias con el cannabis legal. Siendo usuarios registrados, obtienen el cannabis legalmente y lo venden de manera ilegal a personas que no quisieron ser parte del registro. Este mercado se definió como “mercado gris moderado”. Por último, hay personas que obtienen el cannabis de forma legal para comercializarlo con grupos criminales y así maximizar el margen de ganancia. Este cannabis (legalmente producido) termina vendiéndose en el mercado negro o traficándose al exterior del país. Este mercado se conoce como el “mercado gris oscuro”.

Ahora, ¿por qué nos importa tipificar los distintos mercados grises? La razón principal es que no todos estos escenarios generan el mismo riesgo para la población, por lo que no todos los mercados grises deben ser perseguidos ni eliminados. Mientras que los mercados gris claro y gris moderado no tienen contacto con el mercado negro, el mercado gris oscuro sí lo tiene y sí puede estar promoviendo el tráfico ilegal de cannabis a costa de una legalización del cannabis mal aplicada. Para entender estas implicaciones, el artículo evalúa dos aspectos principales de estos mercados: el destino final del cannabis y la generación de ganancias mediante la venta ilegal de cannabis producido legalmente. Con respecto al primer atributo, se identifican dos tipos de usuarios: (i) personas que por alguna u otra razón no quisieron ser parte del registro oficial (que es el caso de los mercados claro y moderado); y (ii) grupos



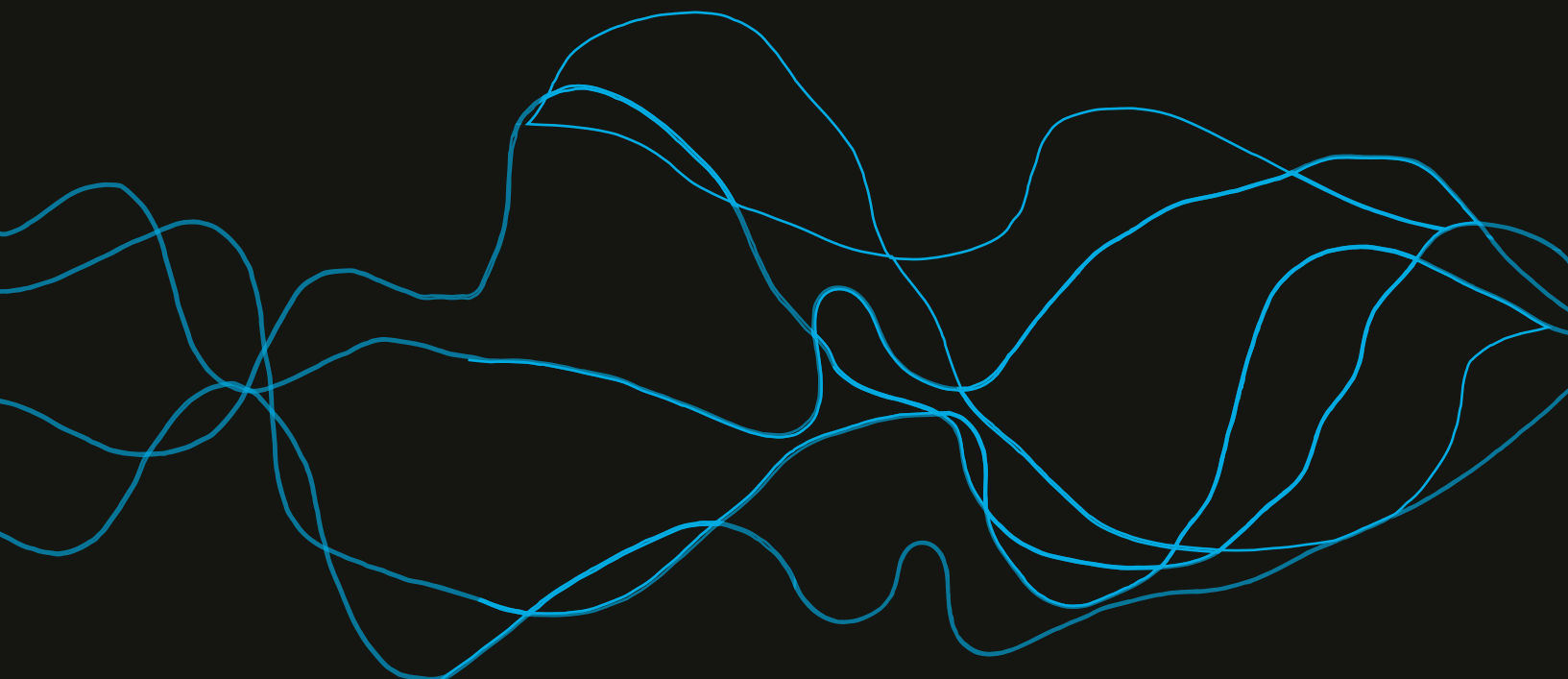
criminales que buscan comercializar el producto en el mercado negro (que es el caso del mercado gris oscuro). Con respecto al segundo punto, también se observan dos tipos: (i) aquellos que no generan ganancia (el caso del mercado gris claro); y (ii) aquellos que generan ganancia (el caso de los mercados moderado y oscuro). La *Tabla 1* a continuación categoriza estas tipologías con base en los dos atributos.

Tabla 1: Caracterización del mercado gris con base en los atributos de destino del producto y ganancias

Tipos de mercados grises	Destino del producto	Generación de ganancias
Gris claro	Personas que no quisieron registrarse oficialmente	No
Gris moderado	Personas que no quisieron registrarse oficialmente	Sí
Gris oscuro	Grupos criminales	Sí

Sabiendo que no todos los mercados grises representan riesgos para la población, la pregunta restante es si el gobierno debe acabar con dichos mercados o si se considera que estos mercados funcionan en detrimento de la legalización. En consecuencia, una política pública eficaz no debería abordar los mercados grises como un fenómeno homogéneo ni responder exclusivamente con estrategias punitivas. La evidencia muestra que el mercado gris claro —basado en intercambios no lucrativos dentro de redes personales— difícilmente erosiona los objetivos de la regulación y puede ser gestionado mediante tolerancia regulatoria y ajustes operativos menores. El mercado gris moderado, aunque no vinculado directamente a actores criminales, sí compite con el mercado legal y refleja barreras de acceso, rigideces administrativas y déficits de cobertura territorial que pueden corregirse ampliando los puntos de venta, flexibilizando los mecanismos de registro y diversificando la oferta legal. En contraste, el mercado gris oscuro representa un riesgo sustantivo para la política de regulación al reconectar la producción legal con circuitos ilegales y dinámicas de tráfico, por lo que requiere estrategias focalizadas de fiscalización y control.

Más que eliminar toda forma de informalidad, el desafío central para los gobiernos es diseñar marcos regulatorios que reduzcan los incentivos económicos y administrativos que alimentan las desviaciones más riesgosas, fortaleciendo simultáneamente la accesibilidad, la legitimidad y la competitividad del mercado legal. Este enfoque diferenciado permite proteger los objetivos de salud pública y de seguridad sin generar costos regulatorios innecesarios ni efectos contraproducentes para los usuarios.



UNIVERSIDAD
EAFIT

Valor Público
Centro de estudios e incidencia

VIGILADA | MINEDUCACIÓN