

Regulación del mercado de marihuana. Evidencia desde Uruguay a las Américas.

Resumen ejecutivo

María Fernanda Boidi
Insights Research & Consulting

José Miguel Cruz
Latin American and Caribbean Center, FIU

Rosario Queirolo
Universidad Católica del Uruguay

Emily Bello-Pardo
Latin American and Caribbean Center, FIU



Universidad
Católica del
Uruguay **30**
años

En el año 2013, Uruguay se convirtió en el primer país del mundo en regular la posesión, el cultivo y la distribución de cannabis. La iniciativa estuvo impulsada por el expresidente (actual senador de la República) José Mujica; fue aprobada por el Parlamento de Uruguay y promulgada como Ley (19.172) el 20 de diciembre de 2013. La regulación del mercado de la marihuana, sin embargo, se ha enfrentado a varias dificultades desde su aprobación. De acuerdo con el Barómetro de las Américas 2014, más del 60% de los ciudadanos uruguayos está en desacuerdo con la nueva normativa. Adicionalmente, líderes de la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes (JIFE) han expresado su oposición a la ley, bajo el argumento que se encuentra en contravención directa al régimen internacional de control de drogas. Es por esto que Uruguay se enfrenta a fuertes oposiciones, internas y externas, en la implementación de su novedoso modelo de regulación del cannabis.

Este reporte resume los resultados preliminares del primer proyecto de investigación que estudia el proceso de regulación del cannabis en Uruguay, mediante la realización de dos encuestas. La primera, una encuesta en base al método RDS (Respondent-Driven-Sample o Muestra Guiada por los Consultados) a consumidores habituales de marihuana de Montevideo y área metropolitana. La segunda, es la encuesta del Barómetro de las Américas 2014, del Proyecto de Opinión Pública de América Latina (LAPOP, por su sigla en inglés).

Esta publicación es un esfuerzo de LAMRI (Latin America Marijuana Research Initiative), que es la Iniciativa de Investigación sobre Marihuana en América Latina. Este proyecto nació con la intención de monitorear el proceso de regulación del cannabis en Uruguay, así como las discusiones y desarrollos sobre el tema que se están dando en el resto del continente. Como su nombre lo indica, es una iniciativa académica que tiene como principal objetivo recolectar, analizar y poner a disposición de distintos actores (gobiernos, académicos y público en general) información tratada con rigurosidad científica sobre la política de drogas en torno a la marihuana. Está integrada por la Universidad Católica del Uruguay, el Centro de Estudios Latinoamericanos y del Caribe (LACC) de Florida International University y por Insights Research & Consulting, y ha contado con el financiamiento de Open Society Foundations (OSF).

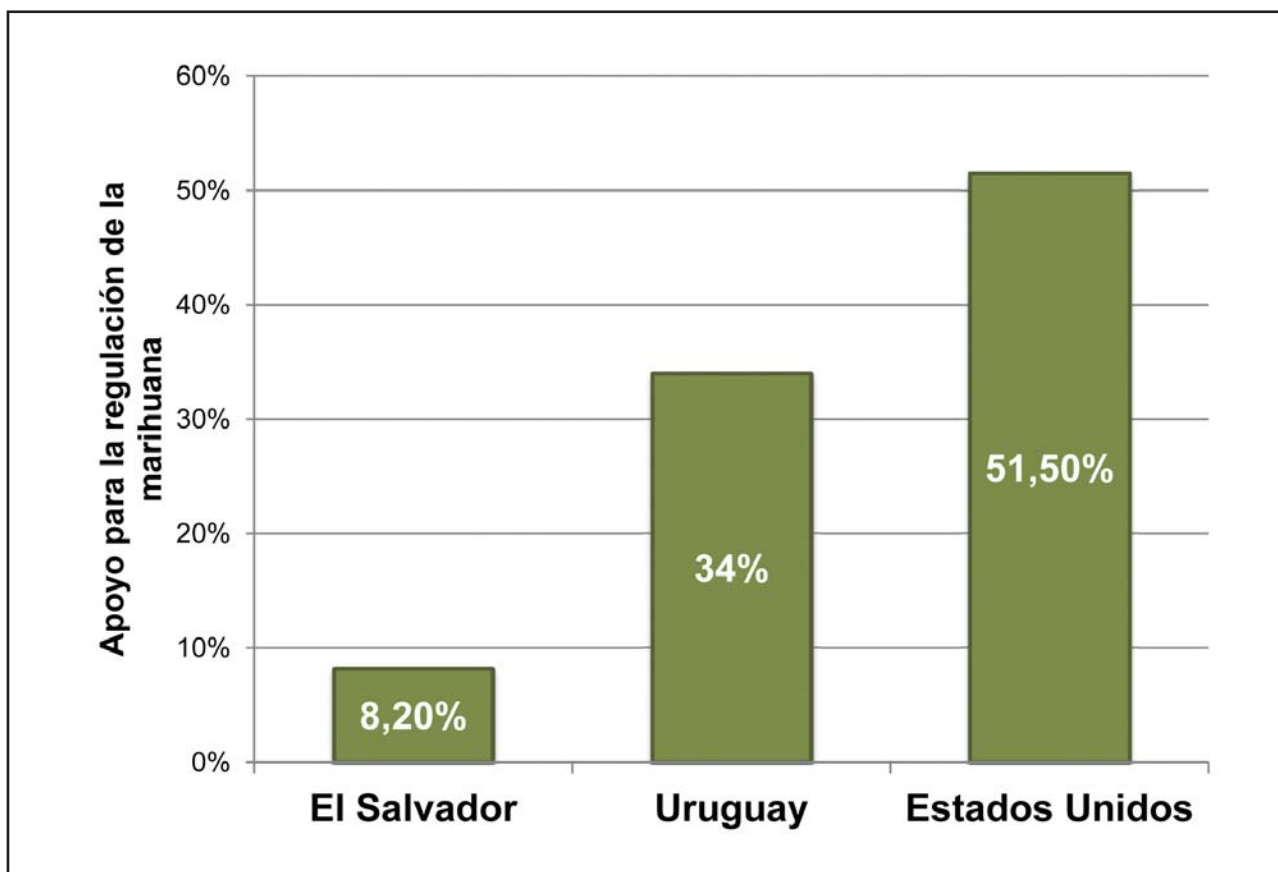
I. Marco legal

La ley 19.172 establece tres maneras de obtener cannabis legal en Uruguay. La primera alternativa es el autocultivo, por la cual se permite plantar a los ciudadanos hasta seis plantas de marihuana que produzcan un total 480 gramos de cannabis al año, o un equivalente a 40 gramos mensuales. Todas las personas deben registrarse en el Instituto de Regulación y Control del Cannabis (IRCCA) para poder hacerlo y no se puede registrar más de una dirección para su cultivo doméstico. La segunda alternativa, los clubes de cannabis, permiten a una sociedad civil debidamente registrada (de entre 15 y 45 miembros), plantar hasta 99 plantas de marihuana en locaciones específicas. Ningún miembro puede acceder a más de 480 gramos de marihuana por año. La tercera alternativa, la venta en farmacias, es la más controversial y la más compleja de implementar, y la única vía de acceso que aún no se ha puesto en marcha. Esta opción le permite a un consumidor (registrado ante el IRCCA), comprar hasta 40 gramos de cannabis mensuales en farmacias también inscriptas ante el IRCCA y el Ministerio de Salud Pública. La marihuana que se venderá en las farmacias será producida por unas pocas compañías seleccionadas por medio de una licitación nacional e internacional que al momento de la publicación de este documento, está en su etapa final.

II. Opinión pública y marihuana

A pesar de la aparente fluidez con la cual se aprobó la ley en Uruguay, más de la mitad de los uruguayos está en contra de ella. De acuerdo con los resultados de la encuesta 2014 del Barómetro de las Américas, solo el 34% de los uruguayos está de acuerdo con la nueva normativa, mientras que el 60,7% está en desacuerdo. Estas actitudes contrastan fuertemente con las opiniones encontradas entre los ciudadanos de Estados Unidos, los cuales, según los resultados del Barómetro 2014, exhibieron actitudes mucho más positivas con respecto a la regulación del uso de la marihuana (ver Figura 1). De hecho, en los EE.UU, más de la mitad de la población, a nivel nacional, manifestó su apoyo a la regulación del consumo de marihuana, siendo incluso mayor entre los más jóvenes y los más educados.

Figura 1. Aprobación de la regulación/legalización de la marihuana en tres países de las Américas, 2014.



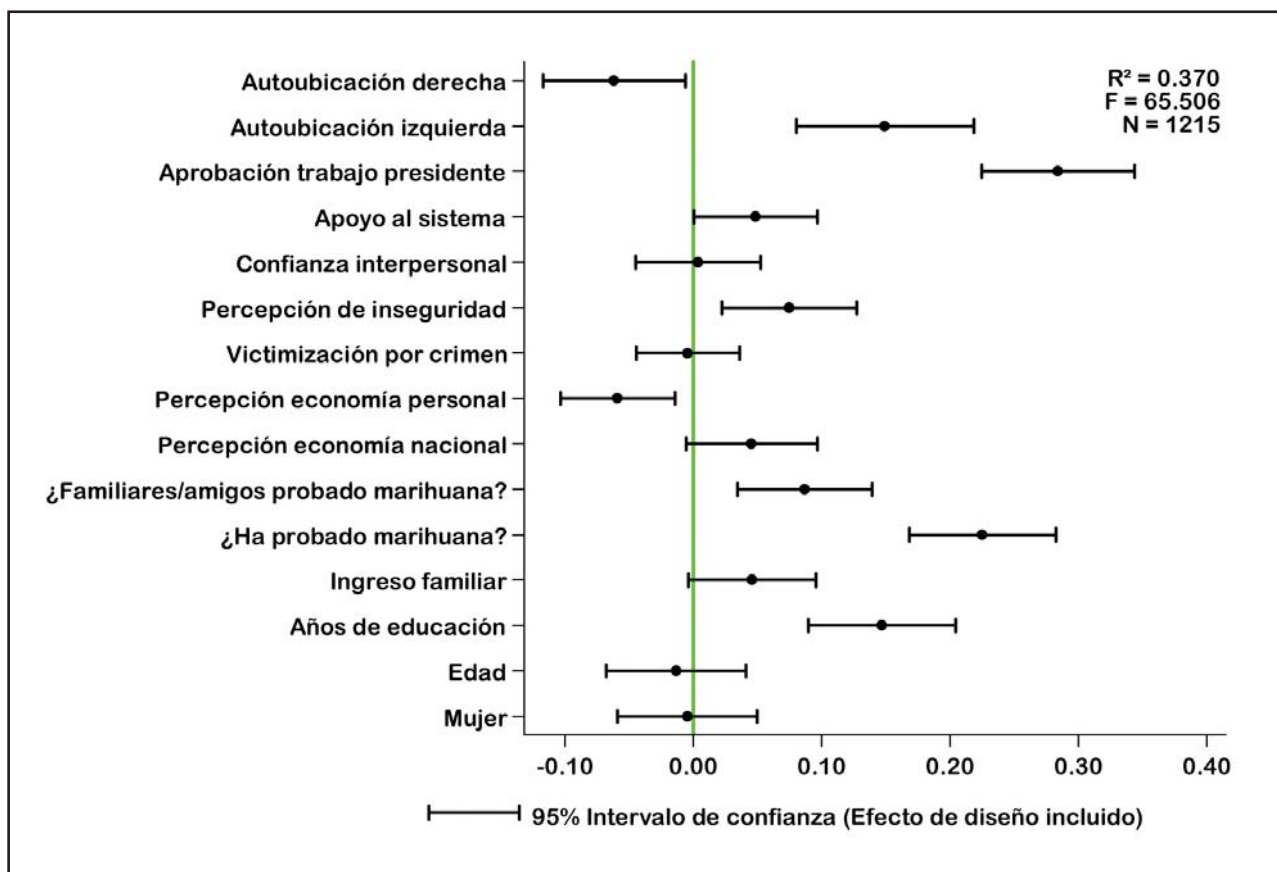
Fuente: Barómetro de las Américas 2014 (LAPOP).

En Uruguay, el apoyo a la regulación de la marihuana parecería estar relacionado con una serie de factores que van desde variables demográficas hasta posturas políticas e ideológicas de los ciudadanos. Los análisis de regresión llevados a cabo sobre los resultados del Barómetro de las Américas 2014, muestran que la aprobación de la nueva legislación se encuentra fuertemente asociada con la educación superior, la experimentación previa con marihuana y la cercanía con la marihuana a través del consumo de familiares y amigos cercanos. Sin embargo, los factores más importantes que parecen determinar una actitud positiva, son fundamentalmente políticos. Como se muestra en la Figura 2, la aprobación de la regulación del cannabis está muy

extendida entre los que evalúan positivamente la gestión del expresidente José Mujica y entre las personas que se sitúan a la izquierda del espectro ideológico.¹

Estos datos explican, al menos en parte, la aparente facilidad con la que fue aprobada la regulación de la marihuana. En primer lugar, la popularidad con la que contaba el expresidente Mujica. En segundo lugar, porque independientemente del debate generado en torno a su aprobación, la regulación de la marihuana no es un tema relevante o saliente para la mayoría de los uruguayos y el gobierno parece haber tenido éxito al presentarla como alternativa para hacerle frente a los problemas derivados del narcotráfico.

Figura 2. Variables asociadas con opiniones acerca de la regulación de marihuana en Uruguay, 2014.



Fuente: Barómetro de las Américas 2014 (LAPOP).

III. ¿Quién consume (y quién no consume) marihuana en Uruguay?

Evolución del consumo. El consumo de marihuana en Uruguay ha aumentado progresivamente desde sus primeras mediciones. Por ejemplo, en el año 2001, el 5,3% de la población admitió haber consumido marihuana, mientras que para el año 2014, esta cifra se cuadruplicó: el 22,1% de los uruguayos reconoció haber consumido marihuana alguna vez en su vida.² La edad de inicio de consumo para el conjunto de los uruguayos, en promedio en 2011 (que es el dato más reciente que se encuentra disponible), era de 18,3 años.

En el año 2011, el 8,3% de los uruguayos admitió haber consumido marihuana

durante el año anterior; entre ellos: 8,7% lo hizo una vez, 29,9% a veces, 25,2% varias veces al mes, 21,1% varias veces por semana, y un 14,6% declaró consumir a diario. Si se proyectan los datos a la población adulta, este 14,6% daría cuenta de 18.700 uruguayos (aproximadamente) que consumen marihuana a diario.³

La encuesta 2014 del Barómetro de las Américas para Uruguay incluye una serie de preguntas respecto al consumo de marihuana y a la nueva reglamentación vigente. En esta encuesta, dentro del 22,1% que declaró haber consumido marihuana alguna vez en su vida: el 45% probó solo una vez, el 36% dijo consumir a veces y el 19% indicó consumir frecuentemente.⁴

Por otro lado, se encontró que la prevalencia de consumo entre los estudiantes de secundaria se duplicó en el período 2003-2014. En 2003, el 8,4% de los estudiantes había consumido marihuana durante los doce meses anteriores, mientras que en el 2014, el 17% declaró consumo en el último año.⁵

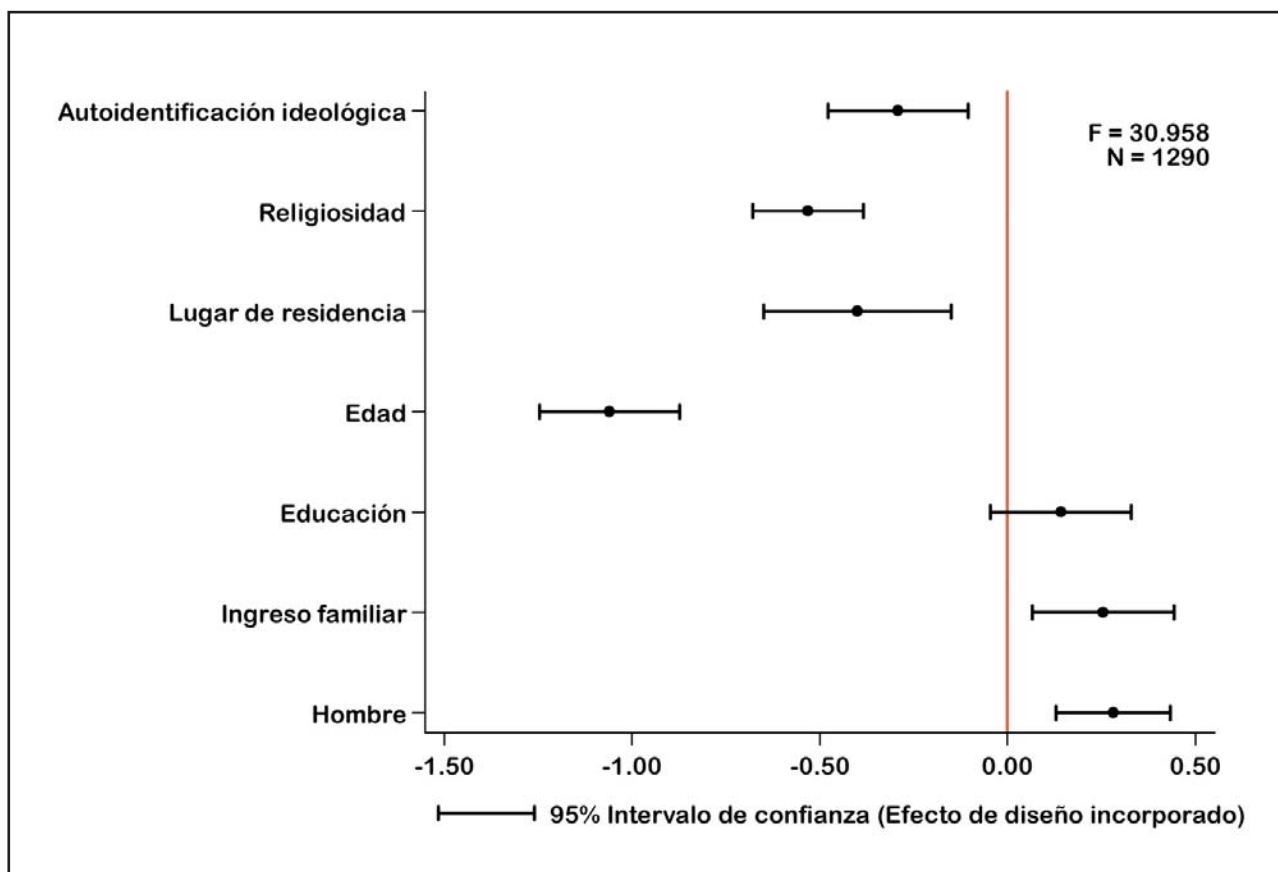
Perfil del consumidor. ¿Cuáles son las características del 22,1% que declaró al Barómetro de las Américas haber consumido marihuana? ¿Son diferentes al resto de la población que no ha experimentado con el cannabis? De acuerdo con la información obtenida en el Barómetro de las Américas 2014, existen una serie de factores que incrementan significativamente la probabilidad de consumo o, al menos, de experimentación con la marihuana: ser joven, hombre, vivir en Montevideo, tener un

ingreso alto, ser “de izquierda” y tener un bajo nivel de religiosidad.

La Figura 3 muestra el impacto de estas variables en una regresión lineal sobre el haber probado marihuana; todas las variables del eje vertical (excepto la educación), tienen un impacto significativo en el consumo de marihuana, ya que las barras que representan los intervalos de confianza de los coeficientes no se cruzan con la línea vertical que marca el cero.⁶

Por otra parte, la Figura 4 muestra que una persona de entre 18 y 25 años de edad, por ejemplo, tiene un 0,49 de probabilidad de experimentar con marihuana, mientras que la probabilidad que alguien de entre 46 y 55 consuma, se reduce a 0,14 (cuando se controla por el resto de las variables).

Figura 3. Variables asociadas al consumo de marihuana en Uruguay, 2014.



Fuente: Barómetro de las Américas 2014 (LAPOP).

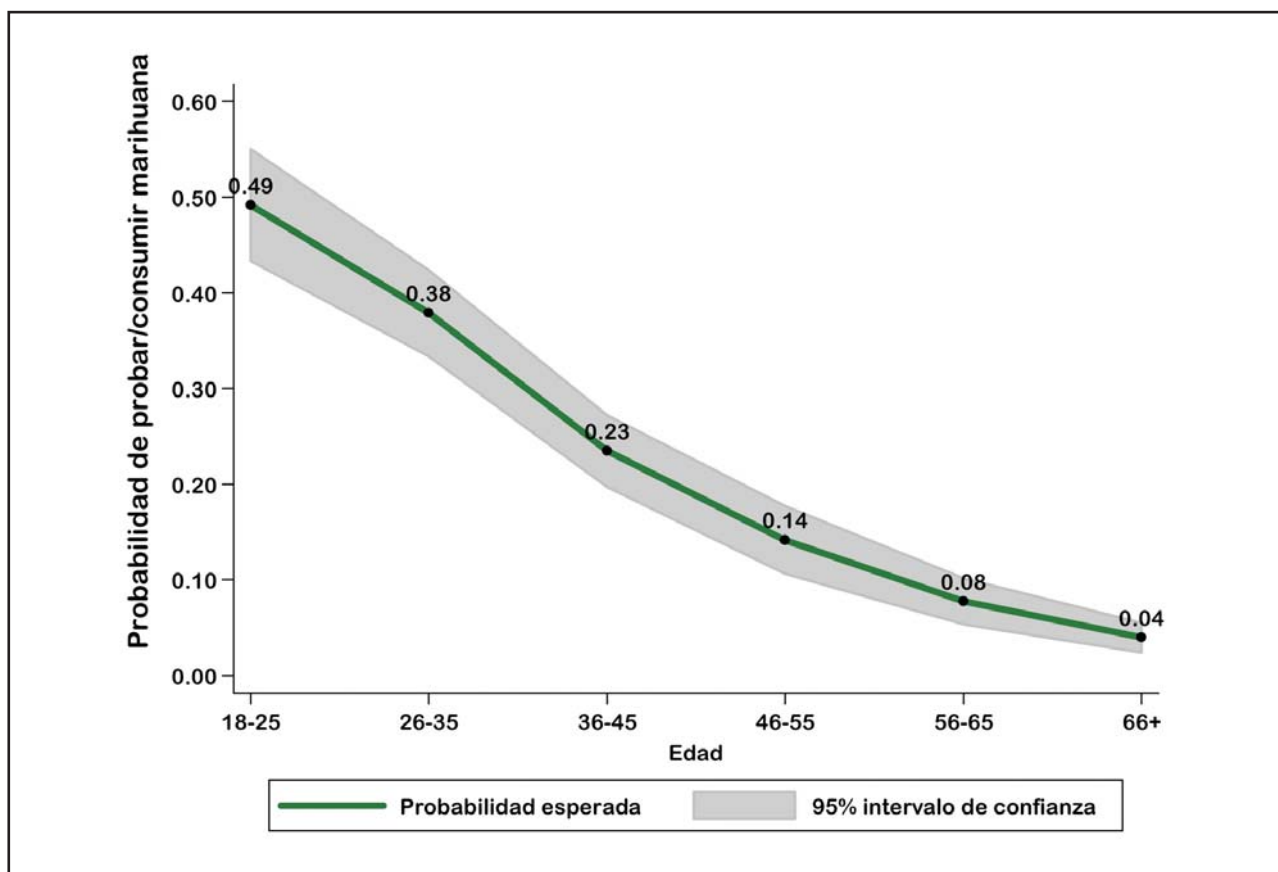
IV. Los consumidores de marihuana en Montevideo

¿Quiénes son los consumidores frecuentes de marihuana en Montevideo? Para establecer sus características y su comportamiento, se realizó un estudio con el método Respondent-Driven-Sample (RDS); al cual nos referiremos de ahora en adelante como RDS-MC. La población objetivo eran personas que tuvieran 18 años de edad o más, vivieran en el área metropolitana de Montevideo y consumieran marihuana al menos una vez a la semana. Por tanto, se debe aclarar que dado que este es un estudio sobre consumidores frecuentes, no es representativo de todos los consumidores de marihuana en Uruguay.

En varios estudios, se evidencia que los consumidores frecuentes son los que dan cuenta de la mayor parte de la marihuana que se consume (como sucede con cualquier otra droga). Asimismo, estos consumidores son los más vulnerables en lo que respecta a riesgos derivados de su consumo excesivo. Por estos motivos son un grupo extremadamente importante a estudiar.

El método RDS combina la técnica de “bola de nieve” (en la que se le pide a un participante que pueda reclutar a otros participantes) con un sistema de ponderaciones que compensa la naturaleza no aleatoria de la muestra. Este método, originalmente desarrollado por Douglas Heckathorn, es considerado una

Figura 4. Predicción de probabilidad de consumo de marihuana por edad en Uruguay, 2014.



Fuente: Barómetro de las Américas 2014 (LAPOP).

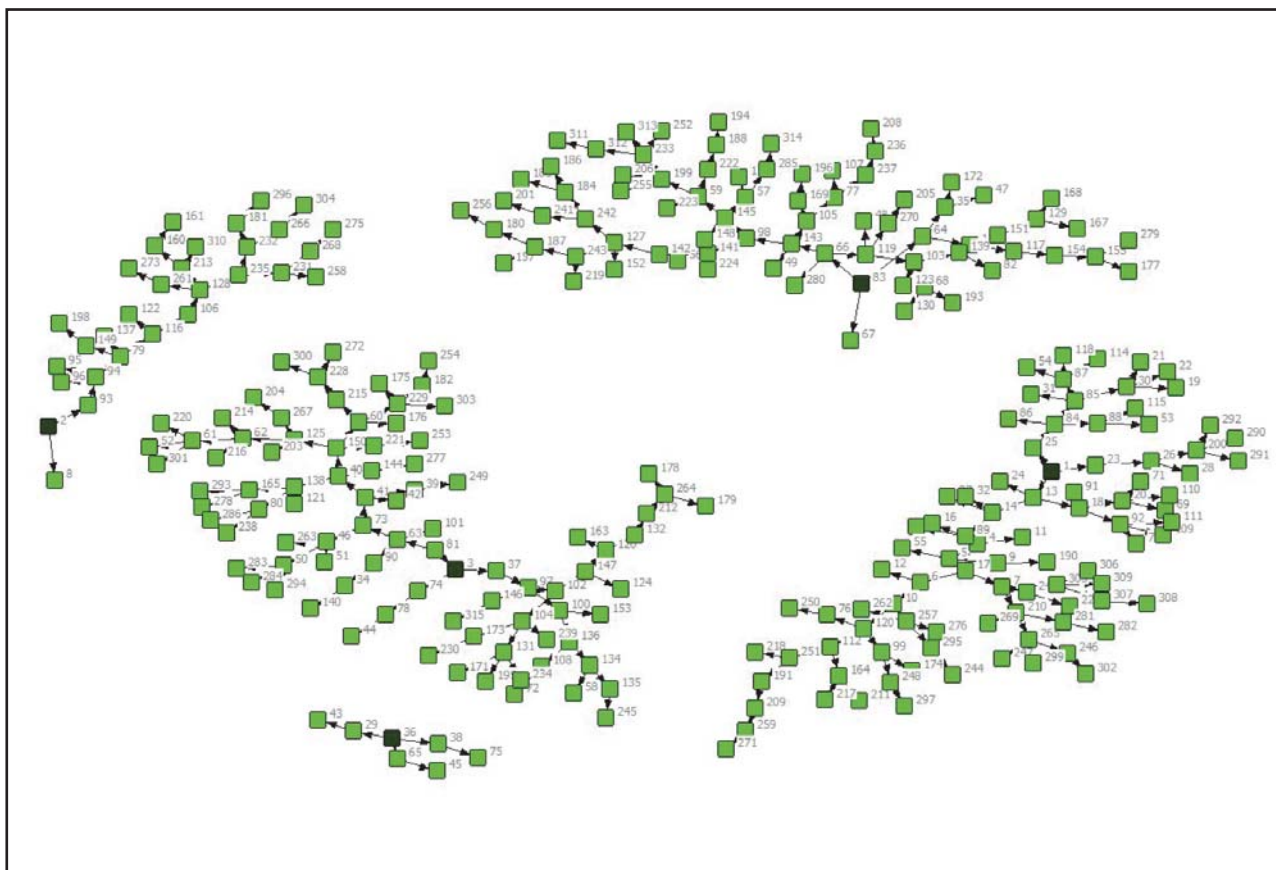
excelente alternativa de muestreo para aquellas poblaciones de difícil alcance, como son los consumidores habituales de drogas (incluso si se trata de una sustancia regulada, como es la marihuana hoy en día en Uruguay).

Funcionamiento del RDS. Para funcionar correctamente, el método RDS requiere que los individuos muestreados conformen una red social; deben conocerse e interactuar entre sí. La etapa formativa de la investigación confirmó que los consumidores frecuentes de marihuana efectivamente componen redes sociales. El éxito del estudio depende de la habilidad de los participantes de poder reclutar otros participantes, por lo tanto, el primer muestreo –llamado comúnmente “semillas”– exige de una cuidadosa selección. Empezamos con cinco semillas que

garantizaran una variación suficiente en términos de condiciones socioeconómicas, edad, género y patrones de consumo de marihuana. Las cadenas y redes de participantes, se muestran en la Figura 5.

La muestra. El proyecto RDS-MC constó de 294 casos válidos. La muestra final de encuestados, resultó bastante heterogénea. Se incluyeron hombres (58,8%) y mujeres (41,2%); la edad de los entrevistados varió entre los 18 y 62 años, y los encuestados declararon acceder a la marihuana que consumían por diversas vías. Los resultados indican que el 72,3% de los encuestados accede a la marihuana a través del mercado ilegal (compra de “prensado” o de flores), el 10,6% lo hizo por medio del autocultivo, mientras que un 17,2% declaró hacerlo por otros medios.

Figura 5. Árbol de reclutamiento a través del RDS entre consumidores de marihuana en Montevideo, 2014.



Principales hallazgos de acuerdo a estimaciones RDS

Las primeras experiencias con la marihuana de los consumidores frecuentes

- Las primeras experiencias con la marihuana se produjeron a edades tempranas. El 71,2% de los encuestados comenzó a consumir antes de alcanzar la mayoría de edad (18 años) y se estima que la edad de inicio promedio es de 17 años.
- 82,7% de los encuestados estaba con un amigo cuando probó por primera vez la marihuana.
- La evaluación global de la primera experiencia de consumo es positiva para el 55% de los encuestados. Por el contrario, uno de cada seis (18,5%) describió la primera experiencia como negativa.

Consumo actual

- La distribución de frecuencia de consumo de marihuana es bimodal: 47,1% consume marihuana hasta tres días a la semana, 45% lo hace cinco o más veces a la semana; se destaca que tres de cada diez encuestados (29,1%) consume marihuana todos los días.
- En los días que consume marihuana, una amplia mayoría de los encuestados consume menos de un gramo (26,0%) o un gramo (34,7%); mientras que otra cuarta parte de los encuestados consume entre uno y tres gramos (26,3%).
- La forma más frecuente de consumo es el cigarrillo o faso, sea preparado por el individuo (67%) o por otra persona (24,5%).
- A pesar de una clara preferencia por fumar marihuana, los encuestados reportan haberla consumido en las siguientes modalidades durante el año pasado:
 - Cigarrillo elaborado por el encuestado (92,5%)
 - Cigarrillo preparado por alguien más (84,5%)
 - Pipa (40%)
 - Vaporizadores (15,7%)
 - Comestibles, como brownies, pasteles y galletas (26,4%)

- Bebidas, como mate, batidos y daiquiris (9,4%)
- Tinturas o preparaciones médicas (7%)
- Cremas y lociones (2,2%)

Comportamiento de riesgo

La prevención del consumo de marihuana probablemente sea uno de los aspectos más controversiales del debate actual. No obstante, los encuestados tienen una muy baja percepción del riesgo asociado al consumo de marihuana antes de realizar ciertas actividades. Por ejemplo, bajo sus efectos:

- 21,4% manejó un auto
- 28,4% manejó una moto
- 54,0% anduvo en bicicleta
- 98,6% circuló en espacios públicos
- 11,2% operó maquinaria pesada

También, más de la mitad de los encuestados (55,4%) mencionó que ha consumido marihuana antes de ir a trabajar, no habiendo pasado 4 horas desde su consumo, lo que significa que fue a trabajar –probablemente– bajo la influencia de la droga. En este sentido, un 36,1% considera que su desempeño en el trabajo mejoró, un 30,1% que fue igual y un 33,5% peor, en comparación con el rendimiento en el trabajo cuando está completamente sobrio.

Por otra parte, seis de cada diez encuestados (62,7%) reportaron haber ido a clases dentro de las cuatro horas después de haber consumido. A diferencia del caso anterior, existe cierto consenso sobre el hecho que el rendimiento de clase disminuye cuando se está bajo los efectos de la marihuana. El 63,8% de los encuestados lo considera así.

Las mujeres constituyen el 41,2% de la muestra; de ellas, el 40% estuvo embarazada. Más de una de cada cuatro de las mujeres que estaban embarazadas (26,1%) admitieron haber consumido

marihuana durante el embarazo. Sin embargo, casi todas ellas (98,2%) mencionaron que disminuyeron su consumo durante este período. Tres cuartas partes (76,2%) de las mujeres que estuvieron embarazadas, amamantaron a sus hijos; dentro de ellas, el 17% continuó consumiendo marihuana al mismo tiempo que amamantaba.

Los estimadores sobre las conductas potencialmente riesgosas recién descritas hablan de una baja percepción de riesgo para la realización de ciertas actividades bajo los efectos de la marihuana. Y estos datos son coincidentes con los relatos ofrecidos por los encuestados. No obstante, cabe realizar dos puntualizaciones para contextualizar estos datos. Estas preguntas sobre conductas buscaban un primer acercamiento a la temática y no ofrecer un indicador final sobre prevalencia de uso de marihuana en esos ámbitos; prueba de esto es que estas preguntas consultan por tales conductas “alguna vez en la vida”. Por lo tanto, aquí no se distingue entre quienes fueron a trabajar o estudiar o manejaron un auto bajo los efectos una única vez en su vida, de aquellos que lo hacen tal vez a diario (y la forma en que fue recabada la información no permite distinguir unos de otros). Adicionalmente, tampoco contamos con información sobre la potencia de la marihuana consumida; el impacto en el desempeño está fuertemente ligado a los niveles de THC de la marihuana consumida, así como a la historia de consumo personal de cada individuo. Estos factores también han de ser ponderados a la hora de evaluar integralmente las conductas de riesgo.

Las actitudes de los consumidores hacia la ley de marihuana

El apoyo a la ley triunfa claramente entre los consumidores frecuentes. Casi el 89% indica que está de acuerdo con ella. Al preguntarles a los encuestados sobre sus planes respecto a la inscripción obligatoria para el consumo

de la marihuana, el 31,1% afirma que seguramente se inscribirá, mientras que el 26,9% probablemente se registrará. No obstante, un número significativo de consumidores frecuentes no planea hacerlo: el 19,6% afirma que es probable que no se registre y un 19,6% seguramente no lo haga. Hasta el momento, menos del 1% de los encuestados se ha inscripto.

Dentro de los motivos para no registrarse, los encuestados argumentan falta de confianza en el registro (28,9%), rechazo a la existencia de un registro (18,8%) y un 36,6% no ve ningún beneficio en modificar su situación actual. Entre los que se piensan registrar, el 55,9% prefiere acceder a la marihuana en las farmacias, un 30,1% por medio del autocultivo y un 12,8% lo haría por intermedio de los clubes de cannabis.

Figura 6. Consumidores frecuentes de marihuana en Montevideo que planean registrarse, 2014.



Fuente: Encuesta RDS, Montevideo, 2014.

Los resultados presentados tienen como fin informar a los tomadores de decisiones en políticas de drogas, así como a la población en general. La medición del comportamiento actual y las actitudes frente a la ley, tanto de los consumidores de marihuana como de la población en general, nos da una línea base para evaluar los resultados de la implementación de la regulación del mercado de marihuana en el futuro.

Agradecimientos. Los autores desean expresar su agradecimiento a la Universidad Católica del Uruguay, la Universidad Internacional de Florida y la Open Society Foundations, cuyos esfuerzos conjuntos han llevado a la creación de la Iniciativa Latinoamericana de Investigación de Marihuana (LAMRI). También agradecemos al Latin American Public Opinion Project (LAPOP) de la Universidad de Vanderbilt, por la inclusión de nuestras preguntas acerca de la marihuana en su Barómetro de las Américas 2014. Un agradecimiento especial a Héctor Suárez y Jessica Ramírez, del Observatorio Uruguayo de Drogas; Gustavo Robaina y el equipo de Pro-Derechos; Liesl Picard de LACC, Brad Hittle, Beau Kilmer y Peter Reuter. Por último, no por ello menos importante, un enorme agradecimiento a la Red de Usuarios de Drogas, y especialmente a Milagros, por abrir su casa y sus contactos a nuestro proyecto.

La responsabilidad del producto final es únicamente nuestra.

¹ Cada punto en la figura representa el coeficiente estimado o el efecto del factor identificado en el consumo de marihuana. Si un punto cae a la derecha de la línea vertical de 0, su efecto estimado sobre el consumo es positivo; si un punto cae a la izquierda de la línea, su efecto estimado es negativo.

² Fuente: "5ta Encuesta nacional en hogares sobre consumo de drogas", Junta Nacional de Drogas, Montevideo (2012) & Barómetro de las Américas 2014.

³ Fuente: "5ta Encuesta nacional en hogares sobre consumo de drogas", Junta Nacional de Drogas, Montevideo (2012). La última encuesta nacional se realizó en el año 2014, pero los datos no están disponibles aún.

⁴ Barómetro de las Américas Uruguay 2014.

⁵ Fuente: "6ta Encuesta nacional sobre consumo de drogas en estudiantes de educación media", Junta Nacional de Drogas, Montevideo (2014).

⁶ Cada punto en la figura representa el coeficiente estimado o el efecto del factor en el consumo de la marihuana. Si un punto cae a la derecha de la línea vertical en 0, su efecto estimado sobre el consumo es positivo; si un punto cae a la izquierda de la línea, su efecto estimado es negativo.

⁷ "Respondent-Driven Sampling: A New Approach to the Study of Hidden Populations", Douglas D. Heckathorn: Social Problems (1997). Para más información sobre la metodología del RDS, visite www.respondentdrivensample.org.

Latin American Marijuana Research Initiative (LAMRI)

