

**Tipo de documento:** Tesis de maestría



*Escuela de Gobierno. Maestría en Políticas Públicas*

## **El enfoque de las coaliciones defensoras en torno al cannabis: pugna, resistencias y un incipiente cambio de paradigma en Argentina.**

**Autoría:** Iglesias, Juan Ignacio

**Año:** 2024

### **¿Cómo citar este trabajo?**

Iglesias, J. (2024) *El enfoque de las coaliciones defensoras en torno al cannabis: pugna, resistencias y un incipiente cambio de paradigma en Argentina*. [Tesis de maestría. Universidad Torcuato Di Tella]. Repositorio Digital Universidad Torcuato Di Tella <https://repositorio.utdt.edu/handle/20.500.13098/13005>

El presente documento se encuentra alojado en el Repositorio Digital de la Universidad Torcuato Di Tella bajo una licencia Creative Commons Atribución-No Comercial-Compartir Igual 4.0 Internacional CC BY-NC-SA 4.0

Dirección: <https://repositorio.utdt.edu>

# TRABAJO FINAL DE TESIS

## Maestría en Políticas Públicas

Alumno: Juan Ignacio Iglesias

Director: Alejandro Estévez y Marcela Cifarelli



Universidad Torcuato Di Tella

*El enfoque de las coaliciones defensoras en torno al cannabis: pugna, resistencias y un incipiente cambio de paradigma en Argentina.*

## **Agradecimiento**

Simplemente a todos los entrevistados y entrevistadas que desde su enorme generosidad me brindaron su tiempo, experiencia y conocimiento.

## Resumen

En los últimos años, Argentina ha experimentado un alejamiento del enfoque prohibicionista sobre el *cannabis* y comenzó un proceso de regulación de sus usos. El presente trabajo toma como marco teórico y de análisis el *enfoque de las coaliciones defensoras* de Paul Sabatier y Hank Jenkins-Smith para comprender cómo ha sido el proceso de *aprendizaje* entre *prohibicionistas* y *regulacionistas*, desde el Fallo Arriola de 2009, que hizo posibles los cambios en el *subsistema de políticas públicas en torno al cannabis* y que permitieron avanzar hacia las leyes 27.350 y 27.669. Mientras el fallo Arriola puso foco en la *autonomía del individuo*, el recorrido hacia la ley 27.350 inició un proceso de resignificación del *cannabis* que permitió un cambio cognitivo y de percepción sobre la planta que activó el aprendizaje entre las coaliciones y tuvo como consecuencia *cambios* en el *subsistema de políticas públicas* en torno al *cannabis*. A partir de ese camino allanado por la Ley 27.350 fue posible el avance hacia la regulación de los usos productivos de la Ley 27.669.

*Palabras clave: coaliciones defensoras, cannabis, regulación, prohibición, usos, cambio, aprendizaje, subsistema de políticas públicas, creencias*

## Abstract

During recent years, Argentina has begun to shift from a prohibitionist to a regulative approach regarding cannabis issues and its uses. The present investigation takes as theoretical and analytical approach the advocacy coalitions framework from Paul Sabatier and Hank Jenkins-Smith to understand how the learning process between prohibitionists and regulationists, since Arriola case in 2009, worked and made possible the changes within the subsystem of public policies regarding cannabis issues that allowed progress towards laws 27.350 and 27.669. While the Arriola failure focused on individual autonomy, the process concerning law 27.350 triggered a process of resignification of cannabis that allowed a cognitive change of perception about the plant which allowed learning between coalitions and consequent changes within *cannabis public policy subsystem*. From this path paved by law 27.350, progress towards the regulation of productive uses of law 27.669 was possible.

*Keywords: advocacy coalitions, cannabis, regulation, prohibition, uses, change, learning, public policy subsystems, beliefs.*

## Índice

1. Introducción.....	6
2. Situación problemática.....	7
<b>2.1. Contexto internacional.....</b>	<b>7</b>
Sentando las bases de la guerra contra las drogas.....	7
Las nuevas amenazas de la posguerra fría.....	9
La regulación como alternativa.....	9
<b>2.2. La situación doméstica de Argentina: racconto normativo.....</b>	<b>10</b>
Un enfoque de seguridad alineado al prohibicionismo internacional.....	10
El enfoque sanitario: la prevención, la rehabilitación y la cura como complemento a la prohibición.....	11
La autonomía del individuo en escena: un enfoque de derechos.....	12
Primer paso hacia la regulación: el uso medicinal.....	12
Continuidad regulacionista: los usos industriales del cannabis y el cáñamo.....	13
3. Pregunta de investigación.....	14
4. Objetivo general.....	14
5. Objetivos específicos.....	15
6. Marco teórico.....	15
7. Estado del arte.....	18
Los marcos: una primera aproximación a la política de drogas en Argentina...	18
Las coaliciones defensoras del cannabis en Argentina: prohibicionistas y regulacionistas.....	19
La relevancia del fallo Arriola: un primer desafío al prohibicionismo .....	20
Hacia una agenda de securitización del narcotráfico: la gestión Macri (2016 - 2019).....	21
La Ley 27.350: un cambio menor en el subsistema de políticas públicas.....	23
Conquistando el derecho al autocultivo medicinal: una norma perfectible y el decreto 883.....	28
8. Metodología.....	31
9. Análisis de la evidencia empírica: entrevistas con informantes clave.....	32
<b>9.1. Sobre los factores habilitantes de la Ley 27.350 .....</b>	<b>33</b>
<b>9.1.1. La tendencia global y regional.....</b>	<b>33</b>
<b>9.1.2. Los originales, las madres, los médicos y una sinergia virtuosa con una causa justa.....</b>	<b>35</b>

<b>9.1.3.</b> El enfoque sanitario, una decisión estratégica de los regulacionistas.....	37
<b>9.2.</b> Sobre los factores habilitantes de la Ley 27.669.....	39
<b>9.2.1.</b> Es cannabis, no es marihuana.....	39
<b>9.2.2.</b> Cambio de gobierno, cambio de enfoque.....	40
<b>9.2.3.</b> La generación de conocimiento técnico.....	41
<b>9.2.4.</b> Un marco legal a la oferta ‘de hecho’.....	42
<b>9.3.</b> Principales desafíos de la instrumentalización de la Ley 27.669.....	44
<b>10.</b> El debate en las Cámaras de la Ley 27.669.....	47
<b>10.1.</b> Sobre las posturas a favor.....	48
<b>10.2.</b> Sobre las posturas en contra.....	49
<b>11.</b> Conclusiones.....	52
<b>12.</b> Anexo bibliográfico.....	56
<b>13.</b> Anexo normativo.....	59
<b>14.</b> Anexo Informantes clave.....	60

## 1. Introducción

Desde hace algunos años, la academia ha comenzado a cuestionar el dominante paradigma prohibicionista en el diseño de políticas públicas respecto a la producción, comercialización, tenencia y consumo de estupefacientes. En éste sentido, señalaba la necesidad de interpelar su efectividad y coherencia, y la importancia de explorar nuevos caminos que contribuyan a crear un nuevo enfoque y pensamiento sobre las drogas (Pardo, 2010). El prohibicionismo comenzó a ser desafiado por corrientes inclinadas hacia la regulación y configuración de marcos de legalidad (Tokatlián, 2010).

En el último tiempo hemos venido observando cómo países del mundo occidental comenzaron a explorar y virar hacia este tipo de enfoques, particularmente en la regulación en torno al *cannabis*. Al menos en América Latina, la segunda década del siglo XXI representó un avance regional en materia de regulación sobre los *usos medicinales del cannabis*. Uruguay fue la punta de lanza mediante la Ley 19.172 del año 2013, seguido por las experiencias de Chile en 2015, Colombia en 2016 o Paraguay, Brasil, Perú y Argentina en 2017. Por su parte, en el año 2020, la ONU decide quitar al *cannabis* de la famosa “Lista IV”<sup>1</sup> de la Convención de Estupefacientes lo cual sugiere cierto reconocimiento de su valor terapéutico y medicinal.

Tanto Uruguay como Colombia son pioneros en la región y están dando sus primeros pasos en la apertura de mercados internacionales al menos desde el año 2020. Hacia enero de 2023, la agencia gubernamental ProColombia anunció que las exportaciones de cannabis colombianas se duplicaron en dos años. Las ventas representaron cerca de 8.4 millones de dólares en 2022, y los principales productos exportados fueron extractos, semillas y medicamentos a base de cannabis. El 40% de las exportaciones se destinan a Argentina. En febrero de 2023, Uruguay concretó la exportación de flor seca de cannabis más grande del mundo (552 kilogramos) por un valor de 2.5 millones de dólares, batiendo el récord anterior, también propio, de 11 toneladas exportadas en 2020 a Europa y principalmente a Suiza. A su vez, mientras Uruguay legalizó el uso adulto también mediante la Ley 19.172; Colombia registra algunos intentos fallidos en esa dirección en el marco de distintas iniciativas legislativas recientes.

En los últimos años, más allá de los *usos medicinales*, los Estados comienzan a ver en la industria cannábica y sus *múltiples usos* una oportunidad de desarrollo productivo, producción de conocimiento, generación de empleo, recaudación fiscal y, en el más optimista de los casos, apertura de nuevos mercados internacionales y

---

<sup>1</sup> Incluye aquellas sustancias y estupefacientes considerados nocivos por sus propiedades adictivas y con escaso o nulo valor terapéutico. Están incluidos, también, en la lista I.

atracción de divisas. El informe del año 2022 de la JIFE (Junta Internacional de Fiscalización de Estupeficientes) reconoce un crecimiento de la producción mundial de *cannabis* de uso legal de 1.4 toneladas en 2020 a 9.3 toneladas en 2010 y 746 toneladas en 2021 (JIFE, 2022). En definitiva, hoy “la tendencia es hacia la legalización de la producción, comercialización y el consumo, ligados con un fuerte marco regulatorio para controlar la calidad, el producto y las ganancias que se obtienen” (Ruiz Lizarazo, Duque, Alfonso, 2020).

## **2. Situación problemática**

Con todo, la cuestión cannábica está logrando una nueva centralidad en la región y Argentina no está al margen del impulso en cuestión. En el último tiempo, Argentina dio importantes pasos hacia la transición de un enfoque prohibitivo a uno regulador. A saber, se avanzó en la legalización del *uso medicinal y científico en 2017*, y posteriormente el *uso industrial y productivo en 2022*. Sin embargo, aún se penaliza la siembra, cultivo, tenencia y consumo de cannabis mediante la Ley de Estupefaciente 23.737 de 1989. A pesar de la jurisprudencia del fallo Arriola de 2009, el Congreso Nacional nunca expidió un correlato normativo firme hacia la despenalización y descriminalización del cannabis para uso adulto. Ésta situación, que conlleva la vigencia de la figura de tenencia simple, mantiene latente un importante grado de inseguridad jurídica e incertidumbre normativa entre los usuarios medicinales y sus familias. Pero también entre los diversos actores de la cadena productiva, al momento en que se avanza en las precisiones y *letra chica* de la reglamentación de la ley que regula la cadena productiva del cáñamo y cannabis (n° 27.669).

Para una mejor comprensión del problema, a continuación introducimos el desarrollo del marco normativo en el sistema internacional para luego recorrer los antecedentes normativos de Argentina y su evolución hasta la situación actual.

### **2.1. Contexto internacional**

#### ***Sentando las bases de la guerra contra las drogas***

El siglo XX se caracterizó por una avanzada internacional prohibicionista respecto a la producción, comercialización, posesión y consumo de estupeficientes y psicoactivos en general. La Conferencia de Shanghai contra el Opio de 1909 allanó el terreno para lo que, tres años más tarde, sería el primer tratado internacional sobre drogas: la Convención Internacional del Opio. Allí, los países firmantes se comprometieron a “perseguir la supresión progresiva del abuso del opio, de la morfina, y de la cocaína”. En el año 1925 se aprobó la Segunda Convención Internacional del Opio, la cual incluyó al *cannabis* y sugirió limitar su oferta a fines estrictamente

medicinales y/o terapéuticos. Este segundo tratado internacional implicó una importante avanzada en la cuestión y “recomendó el tratamiento punitivo a la posesión, fabricación y comercio de sustancias ilícitas y se instó a los gobiernos a adoptar legislación que aplicara la tipificación de delitos internacionales relacionados con las drogas a sus respectivas legislaciones internas” (Pardo, 2010: 14).

No obstante, fue en el año 1961 cuando la Convención Única de Estupefacientes “sienta las bases del actual régimen de prohibición” (Pardo, 2010: 15). Precisamente, creó la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes (JIFE) encargada de controlar la producción, tenencia, posesión y consumo de las sustancias consideradas prohibidas a nivel global; y también la Comisión de Estupefacientes con foco en la formulación de políticas y estrategias globales en el control de drogas, entre otras funciones. En junio de 1971, en el marco de un discurso en el Congreso de Estados Unidos, y preocupado por el crecimiento del consumo de estupefacientes, Nixon identificó a las drogas como el *enemigo público número*, anticipando una gestión que estaría marcada por el enfoque de política popularmente conocido como *guerra contra las drogas*. Dos años más tarde creó la Administración de Control de Drogas (DEA por sus siglas en inglés). Años más tarde, en septiembre de 1986, el entonces presidente Ronald Reagan reafirmaba un sistema de creencias alineado con la política de *guerra contra las drogas*: “*están amenazando nuestra sociedad y nuestros valores y minando nuestras instituciones*”.

El discurso no sólo re-vigorizó la necesidad de una avanzada global, sino que, además, re-legitimó un andamiaje institucional global preexistente y consolidado en el seno de la ONU que daba forma al sistema de gobernanza global respecto a los estupefacientes de la mano del tridente conformado por la Comisión de Estupefacientes (CND), la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes (JIFE) y la Organización Mundial de la Salud (OMS).

A su vez, cabe destacar la relevancia de tres tratados internacionales orquestados en este sistema: la ya mencionada Convención Única sobre Estupefacientes (1961), la Convención sobre Sustancias Psicotrópicas (1971) y la Convención contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas (1988). Ese mismo año, el Programa de Naciones Unidas para la Fiscalización Internacional de Drogas (PNUFID) confirmó la vigencia del paradigma, y en 1998 se creó la Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (ONUDD) con el objetivo de detectar y controlar el dinero y transacciones ilícitas producto del negocio de las drogas.

En definitiva, se fue consolidando el dominio del *paradigma punitivo-prohibicionista* cuya cosmovisión, ideas y creencias fundantes residían en que “ciertas sustancias que alteran el estado mental de quienes las consumen no son deseables para la sociedad,

y que por lo tanto su consumo, tráfico, producción y posesión deben ser evitados, minimizados o, lo deseable, eliminados.” (Pardo, 2010: 14). En definitiva, la cuestión de las drogas se “encontró como un conflicto de seguridad y como una amenaza a los valores morales de los Estados Unidos” (Cunial, 2014: 15), y devino un condicionamiento respecto al accionar posterior.

### ***Las nuevas amenazas de la posguerra fría***

La tendencia internacional prohibicionista del siglo XX tuvo un nuevo impulso después de la Guerra Fría. El sistema internacional, y Estados Unidos en tanto potencia mundial hegemónica, comenzó a alimentar una doctrina de seguridad internacional articulada alrededor de la hipótesis de nuevas amenazas de naturaleza no estatal que suponían nuevos tipos de conflictos internacionales. Cuestiones como el terrorismo, el crimen organizado y el narcotráfico tenían una dinámica transnacional que desafiaba las fronteras estatales y exigían esfuerzos de cooperación e influencia regional y global que, muchas veces, suponían la militarización.

Puntualmente respecto al narcotráfico, el lanzamiento de la cruzada global liderada por Estados Unidos quedó justificada en la existencia de una amenaza que, si bien tenía consecuencias en la seguridad interna, por su carácter transnacional ameritaba un intenso accionar fuera del territorio estadounidense. De esta forma, Estados Unidos tomó el liderazgo frente a un problema que, asumió, era el de muchas naciones del continente. Si bien la activa participación del hegemón fue particularmente intensa en Colombia, donde ejerció un fuerte y prolongado despliegue militar, su diagnóstico y abordaje derramó en gran parte de los países de América del Sur. Argentina no fue la excepción de alineamiento a Estados Unidos. Cómo tampoco estaría exenta, algunos años más tarde, de los coletazos de las estocadas hacia la liberalización, en particular, de los *usos del cannabis*.

### ***La regulación como alternativa***

A pesar del avance internacional sobre los estupefacientes, muchos han sido los gobiernos que avanzaron con marcos normativos inspirados por un abordaje que desafiaba el paradigma prohibicionista predominante en el sistema internacional: la exploración y regulación de los *diversos usos del cannabis*. Ya hacia 1972, la *proposición 19* de California se transformaba en la primera iniciativa de legalización en Estados Unidos. Si bien el uso adulto llegaría al Estado recién en 2016, la legalización para uso medicinal se hizo efectiva en California en 1996. En el año 1992 Israel comenzó a entregar licencias para la investigación medicinal y avanzó finalmente con la legalización del uso medicinal en 1999, Canadá haría lo propio en 2001. Por su

parte, y hacia el año 2000, Portugal avanzaba con la descriminalización del uso de estupefacientes. Estas son sólo algunas de las primeras experiencias alternativas en torno al *cannabis* y sus usos que comenzaron a ilustrar las tensiones en el concierto internacional entre el *paradigma prohibicionista-punitivista* y el *regulador* tendiente a la legalización, descriminalización y despenalización. Hoy en día, ya son más de 50 los países que han avanzado con algún tipo de regulación y/o legalización en torno a la planta.

A su vez, como se mencionó anteriormente, en el año 2020 la ONU eliminó al *cannabis* de la famosa “Lista IV” de la Convención de Estupefacientes en un sugestivo gesto de aceptación de su valor terapéutico y medicinal.

## **2.2. La situación doméstica en Argentina: *racconto* normativo**

### ***Un enfoque de seguridad alineado al prohibicionismo internacional***

Argentina ratifica la Convención Única de Estupefacientes en 1963, y en 1968 sanciona la Ley de Estupefacientes 17.818. Si bien es previa al discurso del presidente de Estados Unidos, es un antecedente normativo alineado a un *paradigma prohibicionista* en ciernes que tanto Nixon como Reagan profundizaron. En ese sentido, prohíbe *la producción, fabricación, exportación, importación, comercio y uso de los estupefacientes contenidos en la lista IV de la Convención Única sobre Estupefacientes de 1961*. Durante la última dictadura militar, se prohibió la producción, comercialización y posesión del cáñamo a partir de las suspicacias que generó el proyecto productivo de Linera Bonaerense instalado en Jáuregui desde 1941. Desde entonces, producto de la ignorancia y estigma sobre la planta, el cáñamo tuvo el mismo tratamiento legal que el cannabis psicoactivo en nuestro país. A pesar de tener un bajo o casi nulo componente de psicoactividad (<1% de THC) y no estar incluido en las listas I y IV de la Comisión de Estupefacientes de la ONU.

La Ley 20.771 de 1974 sustituye el artículo 204 del Código Penal e incorpora penas para quienes intervinieran en el tráfico de estupefacientes. En ésta línea, durante la dictadura militar de 1976-1983, la Corte Suprema de Justicia hace su primer pronunciamiento respecto a la tensión entre éste artículo y el artículo 19 de la Constitución Nacional, que protege la libertad individual siempre y cuando no afecte a un tercero: el caso *Colavini* sienta precedente sobre la visión prohibicionista, y el predominante enfoque desde la seguridad, al considerar la tenencia y consumo como un acto social calamitoso para la sociedad por sus efectos negativos sobre la moral, la economía, la productividad y la preservación de la familia. En el sentido opuesto se manifestaría hacia 1986 en el *Caso Bazterrica*, rápidamente contrariado en 1990 por el *Caso Montalvo*. Por su parte, la Ley sobre Tenencia y Tráfico de Estupefacientes

(27.737) del año 1989, en el artículo 4° y 5°, ratifica las penas con prisión y multas económicas la siembra, cultivo y comercio de plantas o semillas destinados a producir estupefacientes, y la producción de los mismos. Además, no sólo amplía el espectro de conductas tipificadas como delito sino que también aumenta las penas asociadas.

***El enfoque sanitario: la prevención, la rehabilitación y la cura como complemento a la prohibición***

En el año 1991 se decreta la reglamentación del artículo 39 de la Ley 27.737 según el cuál *los bienes o el producido de su venta se destinarán a la Lucha contra el Tráfico ilegal de estupefacientes, su prevención y la rehabilitación de los afectados por el consumo*. Cabe destacar la incorporación de un elemento sanitario que pretende ‘curar’ a los usuarios de estupefacientes y que convive con una lógica punitiva que los criminaliza y busca controlar (Kornblit, 2004). En este sentido, podríamos sugerir que la coexistencia de estas dos lógicas reproduce el *paradigma médico-jurídico* (Barbosa, 2012) y consolida un acercamiento al problema que opera bajo el binomio enfermedad-delito: el tratamiento sanitario y la cárcel se convierten en los instrumentos apropiados para hacer frente. Así, el decreto en cuestión se configura como el puntapié inicial hacia una lenta incorporación de un abordaje *sanitario* a la cuestión y un consecuente marco normativo que complementa al ya vigente *paradigma prohibicionista-punitivo*: había que combatir pero también curar.

Solo por mencionar algunos componentes normativos en ésta línea, en diciembre de 1993 se suscribió un convenio entre la Corte Suprema de Justicia de la Nación y la Secretaría de Programación para la Prevención de la Drogadicción y la Lucha contra el Narcotráfico (SEDRONAR), el cual fue ratificado en el año 1994 a través del decreto 530. En junio del año 1996, el decreto 623 establece las instrucciones y reglamentos para ejecutar la política de prevención integral en materia de Elaboración del “Plan Federal de prevención integral en materia de Elaboración del “Plan Federal de Prevención Integral de la Drogadependencia y de Control del Tráfico Ilícito de Drogas”. En diciembre del mismo año, el decreto 1426 aprueba la Estructura Organizativa de la Secretaría de Programación para la Prevención de la Drogadicción y la lucha contra el narcotráfico. Finalmente, el decreto 101 del año 2001 ratifica el convenio suscripto en diciembre del año anterior entre la Corte Suprema de Justicia de la Nación y la Secretaría de Programación para la Prevención de la Drogadicción y la Lucha contra el Narcotráfico de la Presidencia de la Nación. Hasta aquí, a juzgar por el predominante enfoque punitivo, el Estado argentino no solo estigmatizó y criminalizó a los usuarios de drogas ilegales sino que también reprodujo la práctica de una

*ciudadanía de baja intensidad* mediante la sistemática violación de los derechos de los usuarios y de los principios generales del Estado de Derecho (Aureano, 1998).

Hacia el año 2007, el lanzamiento del Plan PREVENIR sugiere la incorporación de un enfoque que visibiliza la agudización del flagelo de las drogas entre los sectores más vulnerables de la sociedad. Precisamente, los hogares menos pudientes pero especialmente los niños/as, adolescentes y jóvenes. Así, junto al *paradigma punitivo-prohibicionista* y su complemento *sanitario*, podemos identificar la coexistencia con un nuevo *paradigma con perspectiva de desarrollo e inclusión social* especialmente atento a la salud del tejido social (Cunial, 2014).

### ***La autonomía del individuo en escena: un enfoque de derechos***

El fallo Arriola de 2009 recupera el espíritu del fallo Bazterrica de 1986, cuya doctrina jurisprudencial fue sepultada por el fallo Montalvo en 1990, y representó un punto de inflexión muy alentador al incorporar un nuevo enfoque inspirado en un *paradigma atento a la autonomía y derechos individuales*. Concretamente, la Corte Suprema de la Nación declaraba la inconstitucionalidad del artículo 14 de la Ley de Estupefacientes que reprime la tenencia de estupefacientes para consumo personal. Con sustento jurídico en el artículo 19 de la Constitución Nacional, el fallo representa un precedente de jurisprudencia fundamental en la reivindicación de la *autonomía del individuo* puntualmente respecto al uso de *cannabis*. Sin embargo, nunca se avanzó hacia un viraje normativo firme en esa dirección.

### ***Primer paso hacia la regulación: el uso medicinal***

El primer gran paso hacia un esquema de regulación del *cannabis* fue en marzo de 2017 cuando el Congreso Nacional aprobó la Ley 27.350 de “Investigación médica y científica de uso medicinal de la Planta de Cannabis y sus derivados”, con fines experimentales y de investigación. En ese proceso, la asociación civil Mamá Cultiva, liderada por madres de niños con patologías congénitas que encontraron en el *cannabis* un paliativo efectivo y alternativo a la medicina tradicional, tuvo un rol fundamental y protagonista desde 2016. Sobre esto profundizaremos más adelante.

La ley nace con el objetivo de *establecer un marco regulatorio para la investigación médica y científica del uso medicinal, terapéutico y/o paliativo del dolor de la planta de cannabis y sus derivados, garantizando y promoviendo el cuidado integral de la salud*, y establece al Ministerio de Salud como autoridad de aplicación y con facultades de aprobación y supervisión de toda investigación relativa a la planta.

La reglamentación supuso una tensión muy relevante y que amerita particular atención, y se la daremos más adelante en éste trabajo. Pero resumidamente, y a

modo de anticipo de la cuestión, en noviembre del 2020 la gestión de Alberto Fernández avanzó con un nuevo decreto reglamentario (N° 883) que reemplazó la reglamentación decretada en 2017 durante el gobierno de Mauricio Macri (N° 738). Principalmente alegando el carácter expulsivo en términos económicos y de acceso a los medicamentos cannábicos, y la exclusión de otras enfermedades, patologías neurológicas o cuestiones como el dolor, el insomnio o el estrés para las cuales el *cannabis* podría ser un tratamiento paliativo efectivo

Por último, exceptuando a Formosa, todos los gobiernos provinciales han adherido a la Ley 27.350. Hoy en día existen más de 50 proyectos de investigación y con fines experimentales en el marco de la ley en cuestión. Algunos de ellos son CANNAVA Sociedad del Estado en Jujuy, AgroGenética en La Rioja o el Laboratorio Industrial Farmacéutico de Santa Fé.

Al momento, el gobierno nacional plantea en su Plan Productivo 2030 la meta de 10.000 nuevos puestos de trabajo y ventas por 330 millones de dólares para la *industria del cannabis medicinal* hacia el año de referencia. Por su parte, el entramado productivo hacia otros *usos del cannabis* está en un estado (aún más) embrionario pero no por ello es menos prometedor o potencial para la economía argentina.

### ***Continuidad regulacionista: los usos industriales del cannabis y el cáñamo***

En junio de 2021, el Ministro de Producción Matías Kulfas presenta un proyecto para regular la industria del cannabis y el cáñamo en el marco del Consejo Económico y Social y da las primeras señales públicas hacia un incipiente *enfoque productivo sobre los usos* de la planta. Se aprueba, en julio de 2021 en la Cámara de Senadores y finalmente en mayo de 2022 en la Cámara de Diputados, la Ley 27.669 sobre el *Marco Regulatorio para el desarrollo de la industria del cannabis medicinal y el cáñamo industrial*. La ley incorpora un enfoque productivo ausente en la Ley 27.350, que se acotaba a los fines experimentales y de investigación para uso medicinal. Recién un año y medio después de su aprobación, en septiembre de 2023, el Ejecutivo concretó la reglamentación de la Ley 27.669 mediante el decreto 405.

El objeto de ésta ley es *establecer el marco regulatorio de la cadena de producción y comercialización nacional y/o con fines de exportación de la planta de cannabis, sus semillas y sus productos derivados afectados al uso medicinal, incluyendo la investigación científica, y al uso industrial; promoviendo así el desarrollo nacional de la cadena productiva sectorial*. A su vez, declara la intención de formar la Agencia Regulatoria de la Industria del Cáñamo y del Cannabis Medicinal (ARICCAME), un organismo descentralizado bajo la órbita de la Secretaría de Industria y Desarrollo Productivo del Ministerio de Economía. Su función es, entre otras cosas, *regular la*

*importación, exportación, cultivo, producción industrial, fabricación, comercialización y adquisición, por cualquier título, de semillas de la planta de cannabis, del cannabis y de sus productos derivados con fines medicinales o industriales.* Reconoce como competencia de la Agencia todo lo relativo al otorgamiento de autorizaciones y licencias para los diversos eslabones de la cadena productiva. De ésta forma, junto a la cadena productiva del *cannabis* y sus fines experimentales se suma a la agenda una segunda sub cadena productiva de la mano del cáñamo.

Hoy, y más de doscientos años después de aquel animoso Manuel Belgrano que soñaba en la industria del cáñamo, el *cannabis* y el lino el abastecimiento de las fibras, telas y aparejos para la navegación que resultaban la clave del progreso de un proyecto de Nación enfocado al comercio marítimo a través del Atlántico, Argentina comienza a transitar la senda de regulación productiva sobre los múltiples usos del *cannabis* y el cáñamo que van desde el uso medicinal hasta los usos textiles, fibras, materiales para la construcción, autopartes, alimentos como aceites ricos en omega y harina, hasta productos de cuidado e higiene personal, entre otros. En este sentido, el potencial de la cadena productiva del *cannabis* y el cáñamo así como las perspectivas de generación de empleo y desarrollo económico son al menos prometedoras.

Sin embargo, aún hay un largo camino por recorrer y desafíos por sortear. Comprender qué nos trajo hasta acá y cómo fue ese camino puede ayudarnos a una mejor comprensión de ésta agenda. Ahí es donde cobra relevancia nuestra pregunta de investigación.

### **3. Pregunta de investigación**

La pregunta de investigación que motiva el presente trabajo es: *¿Cómo fue el proceso de aprendizaje sobre los usos del cannabis entre las coaliciones defensoras en Argentina desde el Fallo Arriola de 2009 a la actualidad?*

Como se anticipa, el período de estudio va desde el Fallo Arriola de 2009 hasta la sanción de la Ley 27.669 de 2022; siendo la Ley 27.350 del año 2017 un hito significativo en torno al abordaje de la cuestión cannábica.

### **4. Objetivo general**

En ese contexto, el objetivo general del trabajo es:

- Comprender el proceso de aprendizaje entre la coalición prohibicionista y regulacionista que permitieron y habilitaron el avance hacia un nuevo abordaje sobre la cuestión *cannábica*.

## 5. Objetivos específicos

Complementariamente, y en la búsqueda de atender al objetivo general, la presente investigación responde a dos objetivos específicos:

- Describir y comprender el sistema de creencias de las coaliciones e
- Identificar los factores que habilitaron el proceso de aprendizaje para desandar las resistencias y tensiones entre las coaliciones que permitieron avanzar con los cambios dentro del subsistema de políticas públicas del *cannabis*.

## 6. Marco teórico

Traer a colación los preceptos de algunos modelos de decisión de políticas públicas puede ser de gran utilidad para ordenar la discusión en torno a por qué hay temas que logran entrar en agenda, se vuelven objeto de la política y del accionar público, y otros no. Sin embargo, a los fines de la presente investigación, resulta aún más importante poder detenerse en comprender y estudiar por qué los diversos dominios de cuestiones públicas producen determinados *outputs* de política pública. En definitiva, por qué se decide lo que se decide sobre lo que se decide. O más concretamente, lo que buscamos acá: ¿por qué y cómo cambian las decisiones de políticas públicas?

El modelo secuencial de políticas públicas es una herramienta normativa que ha aportado a ordenar y esclarecer el proceso a partir del cual los gobiernos toman decisiones. Sin embargo, cuenta con algunas limitaciones a la hora de explicar la dinámica entre los distintos actores y *stakeholders*, sus motivaciones, tensiones e intereses, entre otras cuestiones decisivas que entran en juego en el proceso de definición de los problemas y las agendas públicas.

John Kingdon se pregunta, por ejemplo, por qué algunos problemas logran la atención de los funcionarios públicos y otros no (Kingdon, 1995). Ensayando una rápida respuesta, sostiene que depende no sólo de los medios a partir de los cuáles los funcionarios públicos interpretan, comprenden y dimensionan ciertas condiciones de la realidad, sino también de si al final del día definen esa condición como un problema y cómo es esa definición. Es decir, “hay una diferencia entre una condición y un problema (...) las condiciones logran definirse como un problema, y tienen más posibilidades de aparecer en la agenda, cuando llegamos a creer que debemos hacer algo para cambiarlas” (Kingdon, 1995, p106). La consideración, o no, de una situación como problemática no está exenta a una escala de valores subjetiva. Algunos años atrás, Deborah Stone ya advertía que la dinámica detrás de la transformación de una condición de la realidad en una cuestión que amerita el accionar político es, en definitiva, una puja entre distintas *historias causales* sobre un mismo fenómeno (Stone, 1989). La definición de causas, culpables y responsables son elementos

decisivos no sólo para la definición de un problema sino también de cara al diseño e implementación de políticas públicas. En este sentido, la definición de un problema habilita, y limita, distintas alternativas dentro de un amplio abanico de políticas públicas a la hora de revertir una situación indeseable. En definitiva, la forma en que un asunto público es enmarcado termina dando forma a las soluciones que da un Estado (Dunn, 2013).

Por su parte, Paul Sabatier y Hank Jenkins–Smith proponen un marco conceptual que acerca a la discusión el *rol que juegan las ideas, las percepciones y creencias de los distintos actores y grupos de interés en el proceso de las políticas públicas*. Además, introducen un enfoque muy crítico respecto a los modelos secuenciales. Entre otras cosas, señalan su carente valor analítico al no proveer “recursos para dar cuenta de cómo se conforman, qué valores sostienen y cómo sobreviven las diversas coaliciones de intereses que, en cada política pública, entran en pugna” (Estévez & Esper, 2008, p53). En este sentido, sugieren la existencia de distintas *coaliciones defensoras*<sup>2</sup> en torno a determinados *issues públicos* y subsistemas de políticas públicas que devienen terrenos de tensión y disputa política entre los distintos *stakeholders*.

Una coalición defensora puede entenderse “como una agregación ‘teórica’ de los diferentes actores con intereses y criterios similares” (Estévez & Esper, 2008, p56). En definitiva, las aglutina un sistema de creencias, ideas, diagnósticos, procesos causales y valores en común. A su vez, los autores operacionalizan estos elementos y los ordenan en tres capas con distinto nivel de importancia y flexibilidad. Aquello que denominan como *núcleo duro (deep core)* contiene las creencias más profundas, innegociables y arraigadas. Es decir, aquellos axiomas que no ameritan discusión o cuestionamiento alguno y frente a los cuales las coaliciones son rígidas e inflexibles. El segundo orden de creencias son menos rígidas, se trata de aquellas percepciones del *núcleo político (policy core beliefs)* que entran en juego a la hora de dirimir el diseño, abordaje y formulación de una determinada política pública. Por último, los *aspectos secundarios* son aquellas ideas que entran en tensión puntualmente sobre cuestiones relativas a la implementación e instrumentalización de las políticas públicas en cuestión y resultan el elemento más flexible del modelo.

El enfoque busca explicar por qué se deciden determinadas políticas públicas, pero con especial interés en “estudiar el origen de aquellos cambios que se producen (en ellas) motivados por los valores, las ideas, las creencias y, principalmente, el aprendizaje y conocimiento que surge al interior de una determinada coalición o grupo

---

<sup>2</sup> Los autores sostienen que es posible encontrar entre una y cuatro coaliciones en pugna dentro de un mismo dominio o subsistema de políticas públicas.

de interés” (Estévez & Esper, 2008, p53). A su vez, distinguen entre cambios *mayores* y *menores*. Los mayores rara vez ocurren ya que operan en el *deep core* o *núcleo político*, y suelen ser producto de *shocks* externos al subsistema como un golpe de Estado, una reforma constitucional o desastres naturales. Por su parte, los cambios menores suelen ser más probables, y más frecuentes, y son aquellos que operan sobre los *aspectos secundarios* de la implementación y suelen ser motivados por la incorporación de nueva información técnica, evidencia o elementos empírico-cognitivos que generan algún tipo de aprendizaje en el subsistema de políticas públicas y permite la construcción desde algún terreno común entre las coaliciones defensoras. Los subsistemas funcionan como un “escenario” donde ocurren las políticas públicas y diversos actores interactúan, adquieren experiencia y logran aprendizajes producto de esas relaciones (Dolan, 2003).

En este punto, resulta preciso reforzar la importancia que el enfoque reconoce en la información, la producción de conocimiento, los aportes cognitivos y el aprendizaje como elemento motivador de cambios dentro de los subsistemas y, particularmente, en los *aspectos secundarios* relativos a la instrumentalización e implementación de las políticas públicas. Las investigaciones, la generación de evidencia o la evaluación de impacto de políticas públicas, por ejemplo, son algunas de las herramientas que pueden contribuir a nuevos conocimientos y aprendizajes que motiven cambios en las percepciones y formas de abordar un *issue público*; o bien contribuyan a “limitar las situaciones conflictivas y forzar las negociaciones de manera de disminuir la rispidez al interior de un subsistema” (Estévez & Esper, 2008, p61). La importancia y centralidad del componente empírico-cognitivo cobra relevancia a la hora de abordar *wicked problems*, es decir aquellas problemáticas complejas que suelen generar enfrentamiento y polarización en la arena política entre las distintas voces e intereses en juego, por sostenerse, generalmente, en creencias y sistemas de valores muy rígidos e intransigentes. La legalización del aborto, la subrogación de vientres, la pena de muerte o la regulación del uso de drogas en general son claros ejemplos de este tipo de problemáticas.

En definitiva, la llave para apaciguar las tensiones entre sistemas de creencias y valores tan antagónicos y avanzar hacia cambios, o nuevos consensos, en las decisiones de políticas públicas reside en el aporte empírico, técnico y cognitivo de la investigación y las experiencias, y su potencial para modificar las percepciones preexistentes respecto a un subsistema y dominio de políticas públicas en particular y habilitar espacios comunes de construcción entre las coaliciones defensoras involucradas y en natural enfrentamiento y tensión.

## 7. Estado del arte

### ***Los marcos: una primera aproximación a la política de drogas en Argentina***

Hacia 2014, Santiago Cunial ofrece un análisis de la situación sobre las políticas públicas referidas al uso de drogas en Argentina al retomar el concepto de *marcos* de aproximación a las cuestiones públicas basados en las estructuras de creencias, percepciones y apreciaciones (Rein y Schön, 1993, 1994). Los *marcos* son, en definitiva, aquellas construcciones sociales sobre diversas cuestiones que, en tanto sean definidas como problemáticas, implican una solución particular que encuentra en esas construcciones la justificación del curso de acción en cuestión (Verloo, 2005). A su vez, recupera el concepto de población objetivo de Schneider e Ingram (1993) para identificar el segmento sobre el cuál recaen las respuestas de políticas públicas. Entonces, Cunial describe los *marcos* “como la construcción subjetiva e intersubjetiva de una cuestión determinada mediante la cual, a través de la evaluación y asignación de valores y calificaciones, se tipifica (a) un problema, (b) sus causas, (c) las respuestas frente al mismo y (d) los grupos involucrados en el fenómeno” (Cunial, 2014, p25).

De ésta forma, el autor propone un modelo de análisis que permite identificar el enfoque de cara a un problema particular, y sus causas, que derivan en un diagnóstico particular que da lugar a un modelo lógico de acción, consecuente y conveniente, para dar respuesta y atender a una población objetivo afectada por el problema, con condiciones y características particulares.

En éste sentido, reconoce cuatro enfoques o formas de enmarcar el problema en torno al uso de estupefacientes en general en Argentina: como un problema de seguridad, de salud pública, de inclusión o como una cuestión de autonomía y derechos individuales. De fondo, el diagnóstico y la “puerta de entrada” a una cuestión problemática condiciona los cursos de acción posibles y, en definitiva, habilita o restringe determinado abanico de políticas públicas. El *enfoque como problema de seguridad* identifica al usuario de drogas como un potencial delincuente por los delitos que pudiera cometer para acceder al psicoactivo en cuestión, por lo cuál la penalización y privación de la libertad de aquellos involucrados en la cadena de producción y suministro aparece como esquema de acción. En el caso de la tenencia y consumo, si bien la jurisprudencia reciente está del lado de la descriminalización y despenalización, la Ley de Estupefacientes las pena. El *enfoque desde la inclusión* identifica al sujeto como un individuo desafectado del tejido social, en consecuencia problemático para el cuerpo social y sus instituciones básicas, y los cursos de acción comprenden acciones educativas y de integración cultural económica y laboral que

buscan reinsertar al sujeto en la comunidad. Desde el *enfoque de salud pública* considera al usuario de drogas como un paciente enfermo al que el Estado debe “curar” mediante programas de rehabilitación y desintoxicación. Por último, el *enfoque desde la autonomía de los individuos* boga por la no intervención del Estado en la órbita de decisión privada, considera al ciudadano como sujeto de derecho y considera la despenalización, descriminalización y legalización del uso de drogas como el curso de acción conveniente.

El recorrido argentino se caracteriza principalmente por una convivencia y preeminencia de los tres primeros enfoques, al menos hasta el fallo Arriola de 2009. El mismo significó un punto de quiebre a partir de la incorporación del enfoque sobre la autonomía de los individuos. Ésta última cuestión sería central en la pugna entre las coaliciones defensoras en torno al *cannabis*, y profundizamos a continuación.

### ***Las coaliciones defensoras del cannabis en Argentina: prohibicionistas y regulacionistas***

En nuestro país, y prácticamente en el mundo, se identifican dos coaliciones defensoras: la *prohibicionista* y la *regulacionista*. La primera se sostiene en un sistema de creencias a partir del cual “las personas son incapaces de reconocer los riesgos que entraña el uso de estas sustancias y es tarea de los Estados interferir en el acceso (...) preservar la autonomía de las personas ya que al hacer uso de estas sustancias se convierten en adictos, pierden el control de sus acciones y de su capacidad para tomar decisiones autónomas” (Virginia Labiano, 2018, p83). Paradójicamente, la creencia de base prepara el terreno para justificar la necesidad de “que el Estado imponga ciertos límites a la autonomía de sus ciudadanos precisamente para salvaguardar su propia autonomía” (Ortiz Millán, 2009, p37). Consecuentemente, el foco debe estar puesto en cortar el suministro de los estupefacientes, siempre y cuando no tengan un objetivo médico-científico, con toda la fuerza de sus elementos coercitivos y dispositivos jurídico-policiales. En parte, uno de los razonamientos de fondo sostiene que, de esta forma, el costo de los estupefacientes en el mercado ilegal aumenta como consecuencia de la asfixia de la oferta y, finalmente, reduce su consumo. Entre otras cosas, este argumento ignora el carácter inelástico de este tipo de demanda atravesada, muchas veces, por la adicción. No obstante, esta construcción causal y sistema de creencias es el que motiva un abordaje desde un enfoque *prohibicionista* donde cobran relevancia las acciones en materia de seguridad y las consecuentes penas para sus usuarios.

Por otro lado, la *coalición regulacionista* se centra en la autonomía de las personas y la responsabilidad sobre sus actos, y no en las sustancias en sí mismas. Una de sus

principales creencias sugiere cierto componente de resignación. A saber, el uso de drogas ilícitas es parte de la realidad y su combate no ha hecho más que agudizar la situación. En este sentido, el foco debe estar puesto en legalizar, regular y brindar información para avanzar en el control de daños y minimizar sus efectos adversos. Los dispositivos de concientización, prevención y educación son instrumentos relevantes para esta coalición defensora. Sostienen que las sustancias prohibidas por las convenciones internacionales deben ser legalizadas y sus mercados, hoy dominados por el crimen organizado, regulados por el Estado. La *guerra contra las drogas* fracasó y generó muchos daños que podrán comenzar a reducirse a partir de un marco legal y de regulación pertinente. Por su parte, en lo que respecta al uso del cannabis, “exigen al Estado el reconocimiento del consumo como derecho a la libre determinación del plan de vida (...) y su demanda por la legalización se circunscribe en una gramática de derechos más amplia, ya que este proceso impacta directamente en otros ámbitos vitales: el derecho a la salud, porque los usuarios pueden conocer la calidad, composición y procedencia del producto; a la seguridad jurídica frente a fórmulas legislativas ambiguas que dejan la definición de la tenencia - si su fin es de consumo personal o de lucro - a la arbitrariedad de policías y jueces” (Virginia Labiano, 2018, p85). De fondo, la autonomía del individuo es un sentido disputado por las coaliciones defensoras desde el momento en que sostienen creencias antagónicas respecto al rol que debe tener el Estado para garantizar y potenciar el pleno ejercicio de los ciudadanos en tanto sujetos de derecho.

La *coalición prohibicionista* fue mayoritariamente predominante en nuestro país y estuvo integrada principalmente por familiares de usuarios, adictos recuperados, la Iglesia Católica, religiosos y el entonces Cardenal Jorge Bergoglio pero también por legisladores, Cynthia Hotton como la más destacada, funcionarios como Claudio Izaguirre de la Asociación Argentina Antidrogas, jueces, periodistas y científicos. Sin embargo, al menos desde la década del 80, la *coalición regulacionista* logró un paulatino proceso de expansión y fortalecimiento (Virginia Labiano, 2018). Al igual que la *coalición prohibicionista*, cuenta con defensores desde el ámbito científico, periodístico, en el poder legislativo y judicial. Sin embargo, desde sus orígenes está integrada principalmente por organizaciones y asociaciones civiles de derechos humanos, usuarios y cultivadores motivados por una bandera común: salir de la clandestinidad.

### ***La relevancia del fallo Arriola: un primer desafío al prohibicionismo***

El fallo Arriola de 2009 fue un hito que puede interpretarse como un primer gran desafío al paradigma reinante y que representó la despenalización *de hecho* del

cannabis. Fue un antecedente de jurisprudencia puntualmente relevante a partir del cual la *coalición regulacionista* elevó insistentemente a la agenda pública la modificación de la Ley 23.737 de estupefacientes. De hecho, alentó varios proyectos de ley que buscaban la despenalización de la tenencia y uso para consumo personal del cannabis (Virginia Labiano, 2018)<sup>3</sup>. Sin embargo, ninguno tuvo éxito. En parte, por la presión que ejerció la Iglesia Católica que, en el contexto de un proceso electoral, amenazaba con deslegitimar a la coalición oficialista Frente Para la Victoria de cara a una parte de su electorado: sectores económicos bajos, practicantes y peronistas (Virginia Labiano, 2018).

De todas formas, el “fallo Arriola”, introdujo a la discusión pública un abordaje en las antípodas del paradigma dominante respecto al problema de las drogas que destacaba la importancia de avanzar hacia un marco regulatorio distinto. Además, desencadenó algunos avances normativos de importancia: principalmente la aprobación en 2009 del Programa Nacional de Educación para la Prevención y el Consumo Indebido de Drogas (Ley 26.586) y la ley de Salud Mental (26.657) en 2010, la cual, a pesar de la vigente puja para su revisión, representó un importante avance en el reconocimiento de la autonomía de los usuarios en el proceso de tratamientos respectivos a la salud y bienestar personal (Santiago Cunial: 2015). En 2014, se promulga el Plan Integral para el Abordaje de Consumos Problemáticos mediante la Ley 26.934 que incorpora el “modelo de reducción de daños”.

El caso Arriola y la introducción de una perspectiva de derechos sobre el consumo de cannabis no solo llegó para disputar un espacio de interpretación y diagnóstico al predominante enfoque securitizador y prohibitivo, sino que también introdujo un fuerte contenido simbólico en la discusión: el individuo y su autonomía.

### ***Hacia una agenda de securitización del narcotráfico: la gestión Macri (2016 - 2019)***

Durante el gobierno de Mauricio Macri, Argentina atravesó un proceso de *securitización* de la agenda de drogas y estupefacientes que representó una nueva estocada de la *coalición prohibicionista*. En ese período, se avanzó en la construcción discursiva del narcotráfico, y el terrorismo, como una amenaza a la seguridad nacional (Battaglino, 2019). Desde muy temprano, el presidente dió señales bastante explícitas respecto al enfoque de política de drogas de su gobierno. La estrategia narrativa radicó en exponer la excepcionalidad de la amenaza y un estado de situación extraordinario que amerita recurrir a medidas extraordinarias que iban más allá de los cursos de acción convencionales: las fuerzas de seguridad no podían contener la

---

<sup>3</sup> Fusaro identifica 21 iniciativas legislativas, al menos hasta Octubre del 2016 (Fusaro, 2016)

amenaza por lo cuál deberían involucrarse las fuerzas armadas, tomando un rol activo en tareas de seguridad interior que excedían su rol de defensa externa.

De ésta forma, la gestión “comenzó su camino hacia la securitización del narcotráfico y terrorismo con una serie de discursos y políticas” (Battaglino, 2019, p5). En su discurso inaugural, Macri mencionó la “derrota del narcotráfico” como uno de los tres principales objetivos de su gobierno y concretamente menciona la decisión de “combatir el narcotráfico como ningún otro gobierno lo hizo antes” (Casa de Rosada, 2015). El decreto 228 de enero de 2016 reafirma esos preceptos e incluye una manifiesta preocupación sobre los efectos ruinosos de la droga sobre las familias. Battaglino puntualiza, además, sobre la aprobación del protocolo que habilitaba a las fuerzas aéreas a derribar aviones considerados hostiles y sospechosos de transportar drogas. Otro hito significativo que destaca es la presentación del Plan Argentina Sin Narcotráfico en Agosto 2016, donde el máximo mandatario es taxativo al decir “tenemos que ganar ésta guerra” (MINSEG, 2016). La elección de las palabras al referirse al tema drogas no es inocente y, de hecho, fue sugestivo respecto a las acciones posteriores de política pública: “el uso de una narrativa discursiva que usa conceptos como ‘combatir’ y ‘ganar esta guerra’ lleva a pensar el narcotráfico y el terrorismo como problemas de defensa nacional que requieren la intervención de las fuerzas armadas” (Battaglino, 2019, p6).

A éstos gestos en la política doméstica se suma el expreso compromiso de ser parte de la solución global contra el narcotráfico en encuentros diplomáticos con, por ejemplo, los entonces presidentes Mateo Renzi y Vladimir Putín. En contexto, Argentina tenía una declarada política exterior de “volver al mundo” que implicaba un realineamiento a Estados Unidos (Battaglino, 2019).

La política de drogas del gobierno de Macri tuvo un componente fuertemente simbólico desde el momento en que rompe con una política de Estado que se fue consolidando gobierno tras gobierno desde la vuelta a la democracia. Precisamente, la estricta separación entre las tareas de defensa nacional y seguridad interna fue un acuerdo fundacional del sistema político que nació con la recuperación democrática (Pion-Berlín, 1997). La Ley de Defensa Nacional de 1988, la Ley de Seguridad Interior y la Ley de Inteligencia de 2001, y las regulaciones en la Ley de Defensa de 2006 consolidan el principio por el cual las funciones de defensa del estado se acotan a neutralizar agresiones perpetradas por otros estados (Sain, 2010). Sin embargo, y como anticipamos, “este acuerdo fundamental fue modificado en Julio de 2018, cuando el Decreto 683 permitió a las fuerzas armadas actuar contra el terrorismo y el narcotráfico si podían ser caracterizados como ‘agresiones externas’, algo que no

parecía muy complicado considerando la naturaleza transnacional de ambos fenómenos” (Battaglino, 2019, p2).

El contexto y la impronta del nuevo gobierno respecto a las políticas públicas sobre las drogas era al menos desalentador para cualquier iniciativa e intención regulacionista. Sin embargo, en paralelo al avance prohibicionista del oficialismo, comenzaba a gestarse en sectores de la sociedad civil una demanda que rápidamente cobraría fuerza y adhesiones: la legalización del uso medicinal del cannabis.

### ***La Ley 27.350: un cambio menor en el subsistema de políticas públicas***

La dinámica doméstica de expansión y articulación de la *coalición regulacionista*, que mencionamos con anterioridad, contó con el impulso de lo que sucedía en el mundo. Así, el proceso de expansión de la *coalición regulacionista* fue envalentonado en gran medida por el fracaso internacional de la *guerra contra las drogas*, sus calamitosas consecuencias y la pionera incursión de países como Israel, Canadá o distintos estados de Estados Unidos en experiencias normativas tendientes a la regulación; pero sobre todo por el reciente viraje y avanzada regional hacia el *uso medicinal del cannabis*, que contribuyó significativamente al golpe de gracia en la conquista de una salud con cannabis.

De hecho, el apoyo e inspiración de Mamá Cultiva Chile, y particularmente de su fundadora Paulina Bobadilla, tuvo una vital importancia en la fundación de Mamá Cultiva Argentina que fue, a su vez, un actor imprescindible en la conquista de la legalización del *uso medicinal del cannabis* en Argentina (Valeria Salech, 2018)<sup>4</sup>. Por otro lado, no podemos desentendernos de la importancia de factores domésticos que venían ganando lugar hace años en éste proceso: “la coalición reguladora se amplía con la articulación entre organizaciones vinculadas a la reducción de daños que se originaron a fines de 1980, redes de usuarios de drogas y organizaciones cannábicas que se consolidan a fines de la década del 2000” (Virginia Labiano, 2018). La primera marcha del país en favor de la legalización de la marihuana fue en 1983 bajo la consigna “Marihuana libre, todos al Obelisco” (Corbelle, 2018). Sin embargo, fue recién en 2010 que “la marcha se transformó en marcha” movilizó cerca de 25 mil personas entre Plaza de Mayo y el Congreso en la Ciudad de Buenos Aires y cerca de 12 mil personas más en otras Ciudades del país; desde allí la convocatoria creció año a año, y hacia el año 2016 promediaba las 170 mil personas (THC, 2020). Por su parte, en 2006 comienza la divulgación de la revista THC que, con su audacia y estilo provocativo, fue un paladín fundamental en la agenda cannábica.

---

<sup>4</sup> Valeria Salech es fundadora y una de las principales referentes de Mamá Cultiva Argentina.

La sanción de la ley de uso medicinal de cannabis en Argentina es la expresión de un proceso de avance exitoso de la coalición *regulacionista* sobre la coalición *prohibicionista* y, como sostiene Labiano, representó un *cambio menor* en el subsistema de políticas públicas en torno al *cannabis* de una importancia sin precedentes en el país. Por supuesto, una conquista de esas magnitudes no hubiese sido posible sin la proliferación y articulación temprana de las organizaciones previamente mencionadas. Sin embargo, fue la irrupción de una nueva coalición regulacionista y promotora del *cannabis medicinal* la protagonista fundamental de ésta conquista. Ésta nueva coalición tuvo un doble origen: uno social, con la mencionada conformación de la ONG *Mamá Cultiva Argentina*, integrada por madres de niños y niñas con distintas patologías como la epilepsia refractaria, Síndrome de Rett, Síndrome de West, entre otras afecciones, que encontraron en el *uso medicinal del cannabis* una respuesta que la medicina tradicional no supo dar; y otro científico, con el embrionario compromiso del Doctor Marcelo Morante, al menos desde 2015, y el pronto acople del Doctor Carlos Magdalena, neurólogo infantil del Hospital Gutierrez (Virginia Labiano, 2018).

La visibilización pública de los relatos en primera persona sobre el padecimiento y dolor de las madres, el de sus hijos/as, y las respectivas experiencias personales, aportaron el componente empírico necesario para poner en marcha un proceso de cambio, no de las creencias profundas de la coalición *prohibicionista*, pero sí respecto a los *aspectos secundarios* concernientes a la instrumentalización e implementación de las políticas públicas respecto a los *usos del cannabis*.

La fundación de Mamá Cultiva representó la institucionalización de una causa que era la de muchas madres (y padres<sup>5</sup>), pero también la de muchos otros actores de larga data en la lucha por la visibilización de diversos *usos* del *cannabis* como cultivadores, usuarios, divulgadores y diversas organizaciones como Cannabis Medicinal Argentina (CAMEDA), la Red de Usuarios Medicinales de Argentina (RUCAM) o el Centro de Estudios de la Cultura Cannábica (CECCa), la Revista THC, entre otros tantos. La lucha de éstas madres resultó fundamental para articular y unificar esfuerzos. Pero sobre todo, la potencia de sus testimonios en primera persona sobre las tangibles y visibles mejoras en la calidad de vida de sus hijos/as, a partir del *uso medicinal de cannabis*, generó un grado de sensibilización, impacto y mediatización de enormes magnitudes que allanó el terreno para generar escucha al

---

<sup>5</sup> Arturo Sagretti, fundador de Papá Cultiva en 2015, es uno de los tantos padres cuyos hijos padecen alguna patología, como la epilepsia refractaria, que encontraron en el cannabis un alivio para sus hijos/as.

reclamo, hacerse rápidamente de aliados fuera y dentro del sistema político y lograr un lugar en la agenda pública y política.

A pesar de los sobrados testimonios de las madres, la inexistencia de evidencia científica respecto a la eficacia y seguridad en el *uso medicinal del cannabis* fue un obstáculo importante de cara a una definitiva instalación en la agenda pública y puesta en marcha del proceso de aprendizaje entre las *coaliciones* que permitiera materializar el *cambio*. En su lucha, las madres eran víctimas de la reproducción de un círculo vicioso que tenía como piedra fundacional la prohibición. Esto es, el carácter ilegal del cannabis funcionaba como un manto de ignorancia sobre su potencial medicinal que, valga la redundancia, los médicos ignoraban o elegían hacerlo. Puntualmente, el estigma del *cannabis* como una sustancia perjudicial para la salud, propio de la ilegalidad, era desincentivo suficiente para el financiamiento de investigaciones que permitieran estudiar sus efectos como medicina de uso humano. Con prohibición no hay investigación, sin investigación no hay conocimiento y sin nuevo conocimiento no hay *cambio* posible en el subsistema de políticas públicas.

En ése tramo cuesta arriba, las madres de Mamá Cultiva contaron con importantes aliados con un gran compromiso y que aportaron un enorme impulso a la causa desde la colaboración en la producción y visibilización de información de rigor científico. La pata social y científica de ésta coalición interactuaba y pasaba definitivamente a la acción conjunta.

Por mencionar algunos ejemplos, en Junio de 2016 la Administración Nacional de Medicamentos, Alimentos y Tecnología Médica (ANMAT) presentó un documento titulado *Informe Ultrarrápido de Evaluación de Tecnología Sanitaria. Usos terapéuticos de los cannabinoides* cuyos resultados confirman la eficacia y seguridad del *uso medicinal del cannabis* para el tratamiento de algunas enfermedades allí descritas (ANMAT, 2016)<sup>6</sup>. Por su parte, el Hospital de niños Garrahan comenzó a estudiar el uso de cannabis para el tratamiento de la epilepsia refractaria en 2016. Por otro lado, La Fundación Daya, y puntualmente Ana María Gazmuri, fueron aliados imprescindibles en el aporte de evidencia científica complementaria a los testimonios de esas madres. En septiembre de 2016, en el marco de una reunión entre distintos actores promotores del *uso medicinal del cannabis* y diputados nacionales, los legisladores “recibieron de Ana María, nuestra gran aliada, una carpeta que había

---

<sup>6</sup> DOLOR: los cannabinoides muestran beneficios leves a moderados para el tratamiento del dolor cuando se los compara con placebo. El THC fumado ha demostrado ser la intervención con mayor efectividad. El nivel de efectividad de los cannabinoides es dosis dependiente y resultan ser opciones muy útiles cuando se asocian a otras alternativas terapéuticas. EPILEPSIA REFRACTARIA: se observó una reducción mayor o igual al 50% en la frecuencia de las convulsiones en el 47% de los pacientes tratados con CBD o su asociación con THC. Puede ser considerada como una alternativa adyuvante en el tratamiento de estos pacientes. ESPASTICIDAD Y ESPASMOS DOLOROSOS EN EM: especialmente el nabiximols, podría tener un rol importante en el manejo de la espasticidad no controlada con las terapéuticas habituales. REDUCCIÓN DE NÁUSEAS Y VÓMITOS: fueron 4 veces más efectivos que el placebo para el control de náuseas y vómitos en pacientes bajo tratamiento quimioterápico. ESTIMULACIÓN DEL APETITO: el acetato de megestrol ha demostrado ser superior a los cannabinoides. REDUCCIÓN DE TICS EN EL SÍNDROME TOURETTE: sin conclusión. Otros puntos finales: depresión, trastornos de ansiedad, trastornos del sueño, glaucoma, trastorno del humor, calidad de vida, ingesta calórica, aumento de peso; no existen evidencias sustentables para su aplicación en estas patologías

preparado con un compendio de evidencia científica sobre el uso medicinal de cannabis preparada por la Fundación Daya. Nuestros parlamentarios ya no podrían dudar sobre la legitimidad del cannabis como medicina, la reglamentación era inminente; teníamos pruebas de sobra” (Valeria Salech, 2018). El aprendizaje entre las *coaliciones* estaba en marcha.

Mamá Cultiva Argentina se fundó el 25 de marzo de 2016, se lanzó el 7 de abril en el Encuentro Nacional de Mujeres en Rosario y se conformó como asociación civil junto al Centro de Estudios de la Cultura Cannábica el 6 de mayo de 2016. Su ingreso en la escena pública argentina sucede a partir de objetivos bien claros y concretos:

- Asesorar y apoyar a familias con *hijos* con patologías para las que sirve el cannabis y quieren cultivarlo.
- Generar mecanismos de provisión colectiva y social de cannabis y sus derivados.
- Promover políticas públicas que favorezcan el acceso al cultivo personal solidario y colectivo.
- Difundir información sobre los usos medicinales del cannabis y su cultivo.

Desde el inicio, la *coalición regulacionista*, con el impulso de esta nueva coalición medicinal, dejó en claro cuál debería ser la impronta del reclamo: conquistar el derecho al autocultivo de *cannabis* como garantía del pleno ejercicio de la autonomía individual y el consecuente derecho a decidir sobre la propia salud. La disputa de la coalición reguladora apuntó, desde el principio, al seno del sistema de creencias en torno al rol del Estado en tanto garantía de la autonomía del individuo y su derecho a la salud. Ésta tensión en el *deep core* de las coaliciones prohibicionista y regulacionista atravesaría todo el proceso legislativo iniciado entre septiembre y octubre de 2016.

La *coalición regulacionista* se resistía firmemente al hecho de que la Ley de Estupefacientes 23.737 de 1989 consideraba criminales a las madres que cultivaban en sus casas para acceder a un tratamiento imprescindible para mejorar la calidad de vida de sus hijos/as. La criminalización del cultivo exponía a éstas familias a los enormes riesgos de ser allanadas y privadas de su libertad. Pero no sólo eso, sino que ponía en riesgo la continuidad del único tratamiento que, hasta el momento, había logrado que muchos niños, niñas y adolescentes pasen de padecer innumerables convulsiones diarias a no experimentar ninguna durante años, por mencionar sólo alguna de las experiencias. La mejora en la calidad de vida era tal que éste enorme colectivo de familias con hijos convalecientes decidieron asumir esos riesgos, seguir

cultivando y luchando por la seguridad jurídica en su condición de cultivadores de cannabis para uso medicinal.

El reclamo por la sanción de una ley que “incluya el cultivo personal, solidario y cooperativo, como lo permiten en muchos países del mundo, con todos los controles que el Estado crea adecuados” (Valeria Salech, 2018) no sólo se defiende desde un sistema de creencias que promueve el derecho a decidir sobre la propia salud, sino que además se sostuvo en algunos argumentos que apuntaban a la imposibilidad práctica respecto a la capacidad de provisión universal de *cannabis medicinal* por parte del Estado. El argumento tiene un puntapié fisiológico: el cuerpo humano cuenta con un sistema endocannabinoide con receptores de distintos *cannabinoides*. Cada cuerpo es distinto y, por ende, las personas reaccionan de forma distinta ante distintos tipos de *cannabinoides* y ante distintas combinaciones de *cannabinoides*. Ésto último suele ser más efectivo que el uso aislado de determinados *cannabinoides* (el llamado *efecto séquito*). Adicionalmente, las inversiones y tiempos para generar la información suficiente para comprobar los efectos de distintos *cannabinoides* y sus combinaciones serían exorbitantes. Mientras tanto, las personas con patologías, para las que el *cannabis* podría ser un enorme paliativo, seguirán sufriendo. Entonces, la imposibilidad práctica reside en la combinación de la particularidad de cada caso y los prolongados tiempos de investigación. En ese contexto, consagrar el autocultivo como derecho para avanzar hacia un pleno ejercicio de la autonomía sobre la propia salud era un batalla firme y apuntada a sacudir el núcleo más arraigado y profundo del sistema de creencias de las coaliciones en cuestión, y puntualmente un desafío al predominio *prohibicionista* y su *deep core*.

La contraparte *prohibicionista* entendía al autocultivo como un abandono del individuo. Discursivamente, ambas coaliciones convocan la necesidad de un Estado presente. Salvando los puntos en común que puedan existir, la diferencia fundamental reside en que mientras los regulacionistas interpretan la necesidad de un Estado presente para garantizar la autonomía individual, el derecho al autocultivo y la decisión sobre la propia salud en un marco legal que les brinde seguridad jurídica, los contenga y proteja en vez de criminalizar; los prohibicionistas sostienen la necesidad de un Estado presente en materia de control, supervisión y certificación de los medicamentos a base de *cannabis*, prescindir de estos mecanismos sería desproteger a los ciudadanos y su salud.

Recordemos que en pleno debate legislativo, una de las principales consignas del gobierno de Mauricio Macri era *Argentina sin narcotráfico*. Este dato no es menor ya que para la coalición prohibicionista, casualmente integrada mayoritariamente por diputados oficialistas, modificar la Ley de Estupefacientes hacia la despenalización y

descriminalización del cultivo y la tenencia de *cannabis* implicaba ir en contra de esa consigna. Pero aún más, sostenido por su sistema de creencias, la persecución y penalización eran los cursos de acción convenientes para tal fin.

La pugna entre las coaliciones tuvo su correlato en el proceso legislativo a partir de la tensión y competencia entre dos dictámenes de Comisión bien diferenciados. Por un lado, el representado principalmente por legisladores del oficialismo; y por el otro el representado por la oposición. La diferencia entre ambos era radical en al menos un aspecto: el segundo buscaba la despenalización del *cannabis* para uso medicinal mediante la modificación de la Ley de Estupefacentes 23.737. Finalmente, se impuso el dictamen de mayoría del oficialismo y, si bien la Ley 23.737 se mantuvo inalterada, la Ley 27.350 que legalizó el *uso medicinal del cannabis* incluyó en su artículo 8 la creación de un registro nacional voluntario:

*“Artículo 8°- Registro. Créase en el ámbito del Ministerio de Salud de la Nación un registro nacional voluntario a los fines de autorizar en virtud de lo dispuesto por el artículo 5° de la ley 23.737 la inscripción de los pacientes y familiares de pacientes que, presentando las patologías incluidas en la reglamentación y/o prescriptas por médicos de hospitales públicos, sean usuarios de aceite de cáñamo y otros derivados de la planta de cannabis, con el resguardo de protección de confidencialidad de datos personales.”*

Desde marzo de 2017 es ley el uso medicinal de *cannabis* en Argentina, la aprobación fue unánime en ambas Cámaras. La unanimidad es muestra de la transversalidad partidaria respecto a la necesidad de atender la causa, pero también respecto a un punto de encuentro promisorio entre las coaliciones. La sanción de la Ley 27.350 cristaliza un *cambio menor* en el subsistema de políticas públicas del *cannabis* “ya que la Ley 23.737 sigue prácticamente intacta en su núcleo duro de creencias sobre las personas usuarias de drogas y su tratamiento a través del sistema penitenciario o su forzamiento a la internación. Es un cambio instrumental que, sin embargo, tiene un impacto simbólico, en palabras de autores como Heichel, Knill y Schmitt (2013,p.322): *ajustes menores en la configuración de los instrumentos podrían discutirse de manera paradigmática, ya que afectan las creencias fundamentales profundamente enraizadas de los actores involucrados.*” (Virginia Labiano, 2018).

### **Conquistando el derecho al autocultivo medicinal: una norma perfectible y el decreto 883**

A pesar del enorme avance que significó la regulación, la coalición regulacionista y medicinal sostuvieron un posicionamiento crítico frente a la ley. Puntualmente, la

resistencia residía en el carácter restrictivo y expulsivo de la reglamentación del decreto N° 738 de septiembre de 2017 que, a su vez, fue interpretada como insuficiente e incompleta. En ese entonces, se avanzó en la reglamentación de apenas seis de los trece artículos de la ley. Principalmente, los cuestionamientos giraron en torno a la no inclusión del autocultivo, el cultivo para terceros y/o solidario, y la consecuente ausencia de garantías jurídicas y los enormes riesgos legales a los que aún seguían expuestos quienes cultivaban. Además, hubo un fuerte cuestionamiento por la falta de reglamentación e impulso a la provisión pública de productos medicinales derivados del *cannabis*, un punto particularmente crítico ya que la restrictiva importación autorizada por el Estado no alcanzaba para cubrir la demanda del producto ni la atención de otras patologías más allá de la epilepsia refractaria como el Alzheimer, fibromialgia, diabetes, mal de Parkinson, entre otras, o bien para el tratamiento de pacientes oncológicos. El acceso a un tratamiento efectivo mediante el uso del *cannabis* se limitaba a la capacidad, calidad y diversidad de provisión del mercado externo así como las pertinentes autorizaciones locales, y a la capacidad económica y de acceso de los usuarios. Éste último punto convertía a la ley en un marco normativo profundamente expulsivo en términos económicos. Por otro lado, la no promoción federal de la ley en las provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires fue otro de los aspectos objetados. Otra cuestión presente en el inconformismo de la *coalición regulacionista-medicinal* residía en el aún vigente enfoque de seguridad por sobre un enfoque de acceso al derecho a la salud, objetivo primario de la coalición en cuestión. Ésto quedó ilustrado en el activo rol que la reglamentación reconocía al Ministerio de Seguridad en tanto responsable en la habilitación de los predios para cultivo. Por último, el decreto reglamentario ratificaba que el CONICET y el INTA serían los únicos habilitados para cultivar y producir *cannabis* para uso medicinal y fines experimentales de investigación.

En noviembre de 2020, durante la presidencia de Alberto Fernández, se derogó el decreto N° 738 y se avanzó sobre un nuevo decreto reglamentario, el N° 883, que implicó retomar y atender algunas de las cuestiones reivindicadas por parte de la *coalición regulacionista-medicinal*. Por ejemplo, mediante la creación del Registro del Programa de Cannabis (REPROCANN) se instrumentaliza y se hace operativo el registro nacional y voluntario de *cannabis medicinal* mencionado en el artículo 8. Mediante éste registro, se dio curso a la emisión de las correspondientes autorizaciones de acceso al *cultivo controlado de cannabis y sus derivados, como tratamiento medicinal, terapéutico y/o paliativo del dolor* a los pacientes usuarios. Incluso, una gran conquista fue que contemplaba no sólo el cultivo personal, sino que además incorporaba el cultivo para terceros, solidario y comunitario.

A su vez, en el artículo 3 se asume el objetivo de *“Implementar medidas para proveer en forma gratuita por parte del Estado, derivados de la planta de Cannabis para aquellas y aquellos pacientes que cuenten con indicación médica con cobertura pública exclusiva”*. Por su parte, el artículo 10 sienta las bases para el compromiso estatal en la provisión pública de productos medicinales derivados del *cannabis*: *“El ESTADO NACIONAL brindará colaboración técnica para impulsar la producción pública de Cannabis en todas sus variedades y su eventual industrialización para su uso medicinal, terapéutico y de investigación en los laboratorios de producción pública de medicamentos nucleados en la AGENCIA NACIONAL DE LABORATORIOS PÚBLICOS (ANLAP). La dispensación del producto se realizará a través del Banco Nacional de Drogas Oncológicas y/o farmacias autorizadas.”* Otra modificación importante en términos normativos residió en el impulso a la vinculación científica y académica desde el Estado. A saber, el artículo habilita al Ministerio de Salud, en su carácter de autoridad de aplicación, a *“suscribir convenios y articular acciones con instituciones académico-científicas, organismos públicos, privados y organizaciones de la sociedad civil que abordan la temática (...) los cuales tendrán como objeto la promoción de programas de extensión universitaria vinculados al Cannabis medicinal, terapéutico y/o paliativo del dolor; la analítica de los productos derivados de la planta de Cannabis y/o de cultivos experimentales tendientes a fortalecer la investigación y la producción con el fin de mejorar el acceso al tratamiento, todo en el marco de la normativa aplicable y la capacidad operativa disponible.”* Adicionalmente, los proyectos de cultivo de cannabis con fines de investigación medicinal y científica tuvieron un gran impulso durante la gestión del gobierno de Alberto Fernández y se avanzó en decenas de iniciativas para contribuir al campo del uso del *cannabis medicinal*. Sin embargo, y como contraparte de los enormes avances regulatorios, la inseguridad jurídica a la que están expuestos los cultivadores sigue vigente y los allanamientos, incluso en domicilios de usuarios medicinales, siguen siendo una realidad en nuestro país.

En este contexto, se sancionó en mayo del 2022, mediante un proceso legislativo con iniciativa en el ejecutivo, la Ley 27.669 sobre el *Marco regulatorio para el desarrollo de la industria del cannabis medicinal y el cáñamo industrial*. Aunque no sin resistencias y lejos de gozar de la unanimidad de su antecedente en materia de regulación. Es preciso destacar que el avance hacia nuevos *usos productivos* del cannabis difícilmente hubiera tenido lugar en la agenda pública sin la Ley 27.350. El *cannabis* como alternativa terapéutica evidenció el potencial industrial de la medicina cannábica pero, además, iluminó una enorme oportunidad productiva para el país. La

proyección del *cannabis* como industria es tan potente como la diversidad de sus usos, y las bondades y versatilidad de la planta.

## 8. Metodología

La investigación en cuestión es de índole cualitativa y consiste, precisamente, en un estudio de caso. Ésta decisión metodológica reside en que: (1) estamos buscando responder “cómo” y “por qué”, (2) enfrentamos eventos que exceden nuestro control y (3) es, además, una agenda contemporánea (Yin: 1993). Aún más, se trata de una agenda dinámica y en movimiento. Se aborda un caso de estudio limitado a un tiempo y lugar específico (Creswell: 1998): el proceso argentino de regulación de los *usos del cannabis* y, concretamente, el recorrido desde la sanción de la Ley 27.350 a la Ley 27.669.

La exploración se apoya en diversas herramientas, asumiendo la importancia de la triangulación entre las distintas fuentes para guiar la recolección y análisis de la información (Yin: 1994). En lo que refiere a las técnicas de recolección de información secundarias se recurrirá a las leyes, marcos normativos y decretos reglamentarios en la materia y las versiones taquigráficas de los debates legislativos pertinentes. Adicionalmente, en lo que respecta a las fuentes primarias de información, se realizaron entrevistas semi-estructuradas con informantes clave. El aporte de ésta técnica del estudio de caso es particularmente relevante porque, debido a sus posiciones en el subsistema de políticas públicas del cannabis, los informantes clave están en condiciones de aportar una perspectiva interna más detallada del contexto donde se desarrollan los aprendizajes que motivan los cambios que buscamos comprender (Marshall 1996).

Concretamente, el diseño muestral apunta a los siguientes perfiles<sup>7</sup>:

- **Perfil 1:** Divulgadores y activistas de la regulación del cannabis.
- **Perfil 2:** Funcionarios y legisladores responsables e involucrados en las iniciativas de regulación.
- **Perfil 3:** Referentes del nuevo sector productivo nacido a la luz de las leyes 27.350 y 27.669.
- **Perfil 4:** Académicos.

A continuación, se detalla el cuestionarios semi-estructurado y las dimensiones de análisis:

---

<sup>7</sup> Se incluye detalle de los perfiles entrevistados, con resguardo de su anonimato, en el Anexo Informantes Clave

<b>CAMBIOS HABILITANTES</b>	<p>¿Qué sucedió / cambió en Argentina para que efectivamente se diera el debate y aprobación de la Ley 27.350? ¿Y respecto a la 27.669?</p> <p>El antecedente de la Ley medicinal ¿Fue importante para avanzar con la ley industrial? ¿Por qué? ¿De qué manera?</p>
<b>RELEVANCIA</b>	<p>¿Por qué es importante (o no) haber avanzado con el <i>Marco regulatorio para el desarrollo de la industria del cannabis medicinal y el cáñamo industrial</i>?</p>
<b>RESISTENCIAS</b>	<p>¿Qué detractores identificas en el proceso de regulación del <i>cannabis</i> en general? ¿Por qué crees que lo hacen?</p>
<b>EVIDENCIA EMPÍRICA</b>	<p>La generación de evidencia ¿qué rol ocupa u ocupó en ésta lucha o causa?</p> <p>¿Qué significó en la lucha por la regulación?</p> <p>¿Qué esfuerzos de investigación señalarías como importantes?</p>
<b>ASPECTOS Y DESAFÍOS INSTRUMENTALES</b>	<p>¿Cuáles son los principales desafíos en la instrumentalización de ese marco legal?</p>
<b>PREGUNTA FINAL</b>	<p>¿Hay algo que no te haya preguntado que debería haberte preguntado y te gustaría contarme?</p>

A continuación presentamos los resultados de las entrevistas con informantes clave, luego nos detendremos en el debate legislativo de la ley 27.669 en ambas cámaras y la debida identificación de los argumentos a favor y en contra, y por último nos detenemos en las conclusiones de la investigación

### **9. Análisis de la evidencia empírica: entrevistas con informantes clave**

Existe un consenso entre todos los entrevistados: la ley 27.350 fue indispensable para avanzar hacia la Ley 27.669. Mostró el camino y dinamizó la agenda hacia la regulación de los usos productivos. Pero sobre todo generó un cambio cognitivo respecto al cannabis, un cambio de percepción que habilitó el debate, generó aprendizaje y el movimiento hacia alternativas *regulacionistas sobre el subsistema cannábico*.

Ante todo, y considerando la importancia de este primer gran paso, nos detenemos en comprender qué *factores* permitieron el avance hacia el *uso medicinal del cannabis*. Luego analizaremos los factores que explican el avance hacia los *usos industriales*. En tercer lugar, nos detenemos brevemente en los detractores de la ley

27.669 y finalmente esbozamos algunos comentarios sobre los desafíos instrumentales de esa ley.

### **9.1. Sobre los factores habilitantes de la Ley 27.350**

Se identificaron al menos tres factores que nos ayudan a comprender por qué se avanzó con la ley para usos medicinales en Argentina. En primer lugar, un factor externo que tiene que ver con la revisión que sucedía en el mundo sobre el paradigma prohibicionista y el movimiento hacia enfoques alternativos de políticas de drogas en general, y de *cannabis* en particular. En segundo lugar, una convergencia virtuosa entre organizaciones cannábicas de larga data en la lucha por los derechos de los usuarios de *cannabis*, personalidades de la comunidad científica-médica y la asociación civil Mamá Cultiva. En ésta sinergia, la potencia de los testimonios de las madres con hijos convalecientes que encontraron en el *cannabis* una mejora sustancial de la salud y calidad de vida cumplieron un rol fundamental para sensibilizar a la opinión pública y los hacedores de política pública: aportaron el factor empírico que abrió camino a un cambio cognitivo sobre la planta. En tercer lugar, la decisión estratégica de enfocar el tema desde la salud, independientemente del reclamo de fondo de la coalición *regulacionista*: la despenalización integral.

#### **9.1.1. La tendencia global y regional**

A pesar del alineamiento de la gestión de Mauricio Macri con Estados Unidos en general, y respecto a la política de drogas en particular, la agenda del *uso medicinal del cannabis* avanzó en un contexto internacional y regional muy favorable para el avance de la agenda: el fracaso de la guerra contra las drogas y las alternativas regulacionistas de diversos países latinoamericanos. Considerando el condicionamiento en materia de política interna que supone el alineamiento exterior, éste no fue condición suficiente pero sí cumplió su parte en éste camino. Sobre el fracaso de la estrategia punitiva prohibicionista, el Informante N°1 sostiene:

*"La guerra contra las drogas no ha dado resultados en ninguna parte del mundo, Hay un fracaso en Colombia, cada vez se produce más droga, y está cada vez más barata en Estados Unidos. Todo eso lleva a que las políticas de despenalización tengan cada vez mayor legitimidad o por lo menos sean consideradas. Hace 10 o 15 años de inmediato te acusaban de narcotraficante, hoy está todo mucho más naturalizado y se discute más abiertamente. Y eso creo que tiene que ver con el fracaso de la de la visión prohibicionista cultivada por Estados Unidos: es el país más poderoso del planeta, con toda la parafernalia tecnológica que podamos imaginarnos, con todos los recursos*

*económicos humanos y no han logrado bajar el consumo de drogas. Creo que eso es un fracaso."*

En 2009 se crea el Consejo Suramericano de Lucha contra el Narcotráfico en el marco de la UNASUR, originalmente alineado al enfoque punitivista de militarización. Sin embargo, paulatinamente, y conforme perdía legitimidad en el concierto internacional, lo fue abandonando. En 2016 consolidó un enfoque alternativo al prohibicionismo que fue presentado en el marco de la Asamblea General de la Organización de Naciones Unidas, durante la Sesión Extraordinaria dedicada al problema mundial de las drogas (ONU, 2016). Al respecto, el Informante N°1 nos dice:

*"Hay un hito que es cuando se crea la Unasur, ahí dentro tenés un consejo de lucha contra las drogas donde empieza a pensarse un abordaje regional de esa cuestión más vinculado a ver la problemática como un asunto de Salud pública y de Seguridad Pública, y no tanto como una problemática que tenía que comprometer la participación de las Fuerzas Armadas"*

Por su parte, el Informante N° 5 ensaya una explicación sobre el cambio de percepción del cannabis a nivel global y cómo eso envalentonó diversas iniciativas por parte de los países. Concretamente nos dice:

*"Yo creo que hubo un cambio a nivel global en la forma de apreciar el cannabis y Argentina trató de barrenar la ola. Eso fue lo trascendente, eso fue lo importante porque de ahí empezó a aparecer la posibilidad en un país, en otro país, en otro país y Argentina tenía todo para hacerlo."*

Por su parte, el Informante N°6 enmarca la tendencia global como todo un fenómeno cultural de época:

*"Esto que pasó en Argentina no es un hecho aislado, no es una isla, sino que es parte de un movimiento, de una corriente más grande que es global y que tiene que ver con la regulación del cannabis para usos medicinales, pero también para usos industriales e inclusive para el consumo adulto que se está dando en todo el mundo. Es un fenómeno de época y también ciertamente cultural."*

En éste sentido, lo que venía sucediendo en el mundo desde hacía ya algunos años comenzó a construir legitimidad sobre abordajes alternativos y tendientes a la regulación. Con ello, la posibilidad de inspirarse en experiencias en otros países, poder estudiarlas e incorporar sus aprendizajes.

### **9.1.2. Los originales, las madres, los médicos y una sinergia virtuosa con una causa justa**

La convergencia de organizaciones cannábicas, usuarios y cultivadores que demandan desde los años 80s y 90s la legalización del uso adulto de la marihuana, y de las madres de Mamá Cultiva Argentina fue una alianza muy poderosa. Los primeros, con conocimiento en el cultivo y la planta, fueron quienes muchas veces ayudaron a las madres a acercarse al cannabis y, aceites y resinas mediante, experimentar notorias mejoras en la calidad de vida de sus hijos y familias. El Informante N°2 sostiene:

*"Lo que mueve esto, el germen, es el uso de cannabis, es esa tribu de fumones. Pero nadie veía que detrás de eso había una cultura con un montón de subculturas, guiños, relaciones y códigos. El origen de todo es la planta y la gente a la que esa planta le gustaba que era mucho más de la que uno podía ver en la superficie. Mamá Cultiva se fundó en 2016, pero la lucha venía desde los 90, desde el Planetario, y después las Copas Cannábicas (...) A ese grupo de madres fundadoras hoy deberíamos estar agradecidos, porque todo lo que está pasando es por ellas."*

En ésta misma línea argumental, el Informante N°6 destaca, además, el carácter legítimo de la demanda en cuestión. Algo que era, en sí mismo, muy potente.

*"Creo que se avanzó en Argentina porque había un caldo de cultivo que tenía que ver con años de marchas en la calle pidiendo por la regulación del cannabis por parte de las organizaciones. Y esas organizaciones, o parte de esas organizaciones, lograron expresar con mucha claridad una demanda legítima que era el acceso de los pacientes a una medicina que en ese momento, para el tema de epilepsia refractaria infantil, era la única medicina que daba resultado para tratar una patología."*

Y continúa:

*"Mamá Cultiva puso testimonios poniéndole cara a los nenes y a las mamás que cultivaban para sus hijos. Un reclamo muy legítimo que nadie pudo desoír."*

Efectivamente, en ese 'no poder desoír', la causa de Mamá Cultiva, junto al apoyo de las organizaciones cannábicas, encontró la receptividad y voluntad política de Diputados y Diputados dispuestos a dar la batalla política y, con ello, una respuesta a las madres. Al respecto la Informante N°7 nos cuenta:

*"Por allá por el 2016 se presentó un proyecto de despenalización del Cannabis (...) a mí me invita una amiga diputada (...) cuando escuche la presentación del proyecto, a las Madres que pedían que el Congreso legalice el uso medicinal porque tenían que hacer mucho trámite para traerlo de afuera, y las que cultivaban ponían en riesgo su libertad, dije: 'tenemos que generar el debate, esto es una causa justa y amerita comprometernos' (...) escuchaba a las madres y esos testimonios desgarradores y sentí que nosotros podíamos cambiarles la vida. Fue una causa que me interpeló porque dije: 'cómo puede ser que el Congreso permita que mucha gente atraviese situaciones difíciles como que una madre sea considerada una narcotraficante por cultivar una planta para hacer el aceite para sus hijos, eso no es justo'. Y como siempre pensé la política en términos de justa o injusta dije 'hay que activar'."*

En toda la lucha de instalación y visibilización de agenda fue importante esa comunidad de médicos que apoyó a las madres y organizaciones, pero cobraron una particular relevancia en el proceso legislativo. Concretamente, en el titánico desafío de convencer a legisladores para los cuales los testimonios no alcanzaban, como se comentó anteriormente en éste trabajo. Sobre el origen del camino legislativo, la Informante N°7 cuenta:

*"Empezamos a pensar cuál era la estrategia para tratar el tema. Se nos ocurrió hacer una reunión informativa (de comisiones), porque los proyectos al no tener giro a Salud había que hacer una informativa y desde ahí visibilizar el tema. Venía Morante, venían médicos, venían madres."*

Al ser consultada sobre el rol de la evidencia, su existencia y producción decía:

*"Fue el gran debate. No hay evidencia. Aparte nos costó un montón convencer a los diputados. Se hizo un estudio en el Garrahan, eso ayudó. Algunas otras iniciativas también hicieron lo suyo."*

Por su parte, el Informante N°2 en un momento comienza a reflexionar sobre los aliados en éste camino hacia el *cannabis medicinal* y reconoce el rol fundamental del médico Marcelo Morante:

*"Marcelo que venía de la medicina, no era activista, nunca había fumado y también se cargó el tema y se puso al frente. Porque hay mucho de sentido común en esto, lo que prima en esto es el sentido común, si*

*tenés sentido común empezás con los ‘pero, pero, pero’ (en referencia al cuestionamiento del prohibicionismo).”*

Así, la convergencia entre los activistas originales que venían en la lucha desde los años 80s/90s, la potencia de las madres y sus testimonios, el involucramiento de un sector de la comunidad médico-científica y la decisión política de un grupo de legisladores fueron imprescindibles para encaminar la regulación del *uso medicinal del cannabis*.

### **9.1.3. El enfoque sanitario, una decisión estratégica de los regulacionistas**

Hablar del *cannabis* desde la salud no fue azaroso ni improvisado. Recordemos que en el fondo de las creencias de la *coalición regulacionista* está la idea de la despenalización del uso personal. Esa creencia colisionaba con el *deep core* de los sectores *prohibicionistas* predominantemente oficialistas y con mayoría legislativa. La Informante N°7 recorre las resistencias de sus compañeros de bloque respecto a la ley, que se sostenían principalmente en la insuficiencia y en la necesidad de ir al fondo de la cuestión: modificar la ley de estupefacientes que criminaliza y penaliza a los usuarios de *cannabis*.

En definitiva, en la decisión política de avanzar con la ley de *uso medicinal* hubo un cálculo de supervivencia de la causa, un consciente avance en la conquista de una ley subóptima para la *coalición regulacionista*. La Informante N°7 ilustra ese pragmatismo de la siguiente manera:

*“Yo intentaba hacer entender que a veces ‘todo es nada’ y que ‘lo ideal es enemigo de lo posible’. No podemos ir por todo y quedarnos con un expediente guardado en el escritorio, era preferible una ley que diga cannabis medicinal y que fuera un primer paso que nos abra puertas, prefiero tener una ley que no sea lo que yo pretenda pero que sea una ley que te genere un camino en un sentido. Y me parece que lo generó: hoy tenemos REPROCANN gracias a la primera ley que logró una suerte de despenalización indirecta”*

Por su parte, el hecho de que la causa de Mamá Cultiva tuviera que ver con la salud de niños, niñas y adolescentes, pero también con su calidad de vida y la de sus familias, fue un componente emocional de una enorme relevancia estratégica para los *regulacionistas*.

Por un lado, el emparentamiento del *cannabis* con la idea de un beneficio para la salud y el bienestar en general hizo que se comience a mirar y pensar el *cannabis* desde otro lugar. El Informante N°6 expresa:

*"Hubo una resignificación del cannabis. El cannabis o la marihuana dejó de ser esa droga, esa planta que estaba ahí condenada al espacio de la oscuridad, al espacio del prejuicio que se fue construyendo con 70 años de prohibicionismo y logró hacer un tránsito hacia el lenguaje de la salud, la semántica de la salud. Y esa resignificación empezó a tomar cuerpo en la opinión pública y la opinión publicada. Los medios comenzaron a hablar de cannabis y un montón de periodistas difundieron ésto y eso hizo que el escenario se fuera modificando."*

Por otro lado, la bandera del autocultivo para acceder a una salud con *cannabis* funcionaba como "un caballo de Troya" para poner en agenda la despenalización del uso adulto de cara al proceso legislativo venidero. Sin embargo, como vimos, esa bandera fue incluida en el dictamen de Comisión de la oposición que no fue el votado finalmente en el Congreso. Con todo, se logró legislar sobre una bandera histórica de las organizaciones y asociaciones *cannábicas*: el autocultivo, aunque en este caso para usuarios medicinales. Y abrir paso a otras discusiones. El Informante N°2 cuenta:

*"Viajé a Chile a una ExpoCannabis Chile y descubrimos Mamá Cultiva Chile. Cuando vuelvo con eso digo 'Che, es potente esta idea' y tenemos que romper una barrera con eso. Digo es potente porque yo me puse a llorar con Paulina Bobadilla cuando la conocí, como morí llorando con las Mamá Cultiva Argentina. Me dí cuenta que el cannabis medicinal era la puerta de entrada. Yo creo que la gran excusa fue esa. Que fue una excusa en la que todos nos subimos y que logró en un año lo que no se venía logrando desde los 80, desde que salió Bazterrica, que fue dando vueltas, pegó la vuelta con el menemismo, y volvió con el fallo Arriola."*

Por su parte, la Informante N°7 manifiesta:

*"Era un tema que había que encararlo desde el lado de la salud. No casualmente, porque el prohibicionismo generó esto de que los temas de drogas y estupefacientes estén regulados por leyes penales, lo que ocurría era que todos los proyectos vinculados a la legalización del cannabis medicinal estaban en Comisiones de legislación penal, de seguridad interior. Creo que fue estratégico hablar de salud y cómo esto traía beneficios para la salud."*

En el fondo, lo que explica el aprendizaje entre las coaliciones y el *cambio menor en el subsistema cannábico* fueron diversos factores que, cada uno desde su lugar, contribuyeron a lo mismo: *resignificar el cannabis y catalizar un cambio cognitivo respecto a la planta, que rompió el estigma precedente a la vez que visibilizó sus bondades, posibilidades y potencial, y gestó una percepción positiva de la misma*. En

definitiva, los beneficios terapéuticos y el iniciático abordaje medicinal-sanitario allanaron el terreno para discutir la regulación de otros *usos*. El *cannabis* ya no era lo que era cuando todo esto empezó. Se puso en marcha un proceso de aprendizaje entre las coaliciones que daría lugar a otro *cambio menor en el subsistema cannábico* de la mano de la Ley 27.669.

## **9.2. Sobre los factores habilitantes de la Ley 27.669**

Podemos identificar cuatro factores que contribuyeron al avance del debate sobre los usos industriales y finalmente la efectiva sanción de la Ley 27.669. En primer lugar, el cambio cognitivo respecto al *cannabis* ya mencionado y su consecuente resignificación. En segundo lugar, la voluntad y decisión política de un nuevo gobierno en general y de su Ministro de Producción en particular. En tercer lugar, la consolidación de una mirada estratégica sobre la agenda *cannábica* a partir de la generación de información técnica e investigación basada, en parte, en las experiencias de otros rincones del mundo. Por último, la imperiosa necesidad de regular una oferta que ya estaba sucediendo *de hecho* en torno al *cannabis medicinal* pero también respecto a otros usos.

### **9.2.1. Es *cannabis*, no es *marihuana***

Como se sostuvo anteriormente, la resignificación del *cannabis* fue fundamental para abrir paso hacia otros usos. Esa resignificación fue posible gracias a la ley medicinal y el recorrido que supuso esa conquista. Fue el ariete que logró dinamizar la agenda y avanzar hacia otros horizontes de política pública. En definitiva, fue el puntapié para los siguientes *cambios del subsistema cannábico*. Así lo ilustra el Informante N°5:

*"Mamá cultiva, concretamente, y estas organizaciones por el lado medicinal ya habían hecho la fuerza para cambiar las cosas, no resistía análisis el tema"*

Por su parte, el Informante N°6 sugiere un punto de inflexión de la mano de la Ley 27.350:

*"Sin la ley medicinal nunca hubiera habido usos industriales claramente. Sin dar ese debate, sin abrir esa compuerta, yo no creo que hubiera sido posible. Fue como cruzar el Rubicón."*

El Informante N°4 recupera el valor del apoyo de una parte de la comunidad médica y el enfoque sanitario de cara a la agenda productiva del *cannabis* y reconoce la relevancia del antecedente normativo de la siguiente manera:

*“Creo que obviamente la discusión productiva del cannabis, para ser un tema tabú, tuvo que estar precedida por todo el laburo previo de médicos y organizaciones para instalar que el aceite de cannabis es una solución. Pero lo del aceite de cannabis fue la forma por la cuál pudo entrar la discusión sobre el cannabis de una manera un poco más clara.”*

Incluso, la resignificación llegó al significante extendido para referirse a la planta. Comenzó a hablarse de *cannabis*, no de marihuana. La Informante N°7 dice al respecto:

*“A medida que se fueron conociendo los beneficios del cannabis más gente comenzó a consumir. Y fue tomando licencia social, logramos con el debate que se conozca y que se hable del cannabis, ya nadie habla de la marihuana con una connotación negativa sino que se habla del cannabis con un sentido positivo. Como algo que hace bien. En general, cuando vos hablas con la gente se habla del cannabis como algo que tiene beneficios y eso es una gran batalla ganada en ese sentido. Se resignificó absolutamente.”*

En definitiva, el recorrido hasta la ley 27.350 dió lugar a un terreno fértil y permeable para que la agenda cannábica avance en otros rumbos y hacia nuevas banderas.

### **9.2.2. Cambio de gobierno, cambio de enfoque**

El contexto promisorio para la agenda del *cannabis* encontró un nuevo impulso en la gestión de Alberto Fernández inaugurada en 2019. A saber, llega al gobierno una coalición mayoritariamente identificada con la *coalición regulacionista* y que, naturalmente, prestó atención a la agenda. El Informante N°6 interpreta el contexto de la siguiente manera:

*“Y ciertamente también hubo un cambio de época con un gobierno que vino el 10 de diciembre de 2019 con un pensamiento más progresista. Y el gabinete y muchos funcionarios, inclusive muchos legisladores, vinieron con ideas nuevas.”*

Por su parte, el Ministro de Producción Matías Kulfas tuvo la voluntad y decisión política de impulsar la industria del *cannabis* y su cadena productiva. Concretamente, el Informante N°3 comenta:

*“Fue fundamental la decisión política de Matías de agarrar y apoyar un tema que él creía que podía ser distinto, que podía ser innovador y que teníamos*

*varios motivos por el cual pensar que podía ser un sector productivo que podía generar exportaciones, empleo y desarrollo federal "*

### **9.2.3. La generación de conocimiento técnico**

Los Informantes N°3 y N°4 comentan que Matías Kulfas encomienda al Consejo para el Cambio Estructural, bajo la órbita del Ministerio de Producción, una investigación respecto a la industria y cadena productiva del cannabis y cáñamo a principios de 2020. El pedido derivó en un estudio realizado por un economista especializado en desarrollo productivo. El documento en cuestión de Andrés López se titula *La cadena de valor del cannabis: situación y tendencias internacionales, y oportunidades para la argentina* (López, 2021). En paralelo, se conformó un equipo multidisciplinario que, entre otros perfiles, incluyó un economista, un ingeniero agrónomo y una abogada. El Informante N°3 cuenta:

*"Hicimos una consultoría, entre otras cosas se analizó cómo venía Colombia, cómo venía Uruguay, cómo venía Canadá. Y a partir de eso salió un documento que tenía ciertos lineamientos de política y recomendaba armar una ley que regule el marco productivo. Nos lo presenta y armamos un equipo interdisciplinario (...) desde el equipo armamos el proyecto de ley y un análisis técnico de cómo encarar ese proyecto de Ley. Y se trabajó durante un par de meses, se fue validando con actores de la cadena y se presentó en el Congreso en 2021, y siempre muy empujado por Kulfas."*

Por su parte, el Informante N°6 menciona la iniciativa desde la Cámara Argentina de Cannabis (ArgenCann) de impulsar ésta agenda mediante una carta al ministro:

*"Ésto empezó con una carta que nosotros le mandamos a Kulfas en enero del 2020, aún en plena pandemia, eso motorizó un trabajo hacia adentro del ministerio, tomaron el tema, lo investigaron, mandaron a hacer un informe. Ese informe fue el que después catapultó el trabajo en una iniciativa legislativa."*

Parafraseando al Informante N°4, me interesa poner foco en lo siguiente. En todo éste proceso, el promisorio contexto doméstico e internacional para la agenda del *cannabis* tuvo una contracara. Si bien la tendencia de las experiencias nacionales en el mundo eran hacia la regulación, el prohibicionismo desde el plano institucional del sistema de gobernanza internacional en torno al *cannabis* era aún muy fuerte. En éste sentido, la centralidad de la JIFE, su control sobre la producción global de drogas y el aún vigente carácter del *cannabis* como sustancia perjudicial según la ONU complejiza la apertura de nuevos mercados internacionales. A su vez, las estimaciones de

mercado vigentes en el momento embrionario y anterior a la ley resultaban un tanto imprecisas, en parte por sus perspectivas de exportación algo optimistas al desconsiderar lo anterior.

A su vez, si el foco era exclusivamente el desarrollo de la cadena productiva de *cannabis* medicinal eso incluía una complicación adicional. No sólo por los altos estándares y exigencias de los organismos encargados de la aprobación de medicamentos y los complejos tiempos de ensayos clínicos, por mencionar algunas cuestiones, sino también por la necesidad de inversiones realmente muy significativas. Entonces, desde ésta complejidad es que la versatilidad de usos de la planta ofrecen una perspectiva estratégica en el desarrollo de la cadena productiva de la industria del *cannabis* pero también de una nueva subcadena productiva de la del cáñamo. En definitiva, no se trataba exclusivamente del *cannabis medicinal* estrictamente hablando sino de la potencialidad de muchos otros *usos* que representaban diversos nichos de mercado: fitoderivados que no son estrictamente medicamentos, cosméticos, autopartes, materiales de construcción, alimentos, cigarrillos de CBD, textil, cremas analgésicas, etcétera. En definitiva, en palabras del Informante N°4:

*“Es un insumo para un montón de otros productos (además del aceite).  
Entonces el mercado potencial empieza a tener otro color.”*

A su vez, el *cannabis* y el cáñamo se enmarcaron en el objetivo macro del Ministerio de impulsar una agenda productiva verde (Plan Productivo 2030, 2023). Si bien no es una planta con grandes ventajas comparativas respecto a otros cultivos en tanto remediadoras de suelo o absorción de dióxido de carbono según nos comentaba el Informante N°5, ofrecía la posibilidad de generar productos sustentables para autopartes y construcción, entre otros. El aporte a ésta agenda verde era un argumento más de cara al desarrollo de la industria.

Con todo, la potencialidad de diversos nichos de mercado en torno a la planta y su amigabilidad con el ambiente fueron importantes entre los argumentos que impulsaron ésta agenda. Por su parte, la generación de información técnica y la experiencia de otros países del mundo también fueron fundamentales en ese aspecto pero también concretamente en el detalle del proyecto de ley que pretendía instrumentalizar el cambio de enfoque de política pública. El cual, al menos originalmente, incluyó la visión del equipo que abordó el tema desde el Ministerio de Producción.

#### **9.2.4. Un marco legal a la oferta ‘de hecho’**

Ante todo, la Cámara Argentina del Cannabis surge, en parte, a partir de un cúmulo de voluntades privadas de emprendimientos que nacieron como correlato de la ley

27.350 pero “a sus sombras” ya que esa ley no ofrecía un marco de regulación. Concretamente, ese marco legal no permitía la incorporación del sector privado y se acotaba a la exclusividad de iniciativas públicas. De cierta forma, había un pujante ecosistema emprendedor privado que veía como un sinsentido la inexistencia de esa regulación de la oferta frente a la extendida existencia de voluntades privadas para generar negocios y valor asociados a la cadena productiva del *cannabis* y el cáñamo. Al respecto, el Informante N°6 comenta:

*“Armamos la empresa y la verdad que todas las respuestas que encontramos por parte de los que tenían que tomar decisiones en las distintas oficinas del Estado era que los privados no podían participar porque era exclusivamente para el estado. Bueno y ahí armamos la Cámara.”*

Por su parte, la Informante N°8 advierte sobre la existencia de una puja comercial fuerte por parte de esas agrupaciones y organizaciones de consumidores, usuarios y cultivadores, que originariamente acompañaron a las madres, para que se avanzara con la Ley 27.669. La cuál aún persiste ante la necesidad de precisión sobre los aspectos instrumentales y reglamentarios de la ley en cuestión. Al respecto, decía:

*“La puja comercial fue muy fuerte. Todos los que estaban atrás de las madres luchando son ahora los que luchan porque ‘quiero comercio, quiero vender, quiero tener las flores en el mercado, quiero vender los insumos, mi genética que hice hace millones de años, o sea, esa es la puja hoy que está impulsando este sistema económico, pero como te digo todavía no resolvimos el problema madre: el acceso a la salud.”*

La Ley 27.350 de cierta forma generó entre esa “tribu originaria” que comentaba el Informante N°2 ciertas perspectivas de nuevas estocadas hacia la liberalización donde el avance de usos productivos era una de ellas. Eso generó cierta esperanza sobre la posibilidad de salir de la clandestinidad en la que estuvieron durante años por su vinculación con la planta. Las perspectivas promisorias sobre la posibilidad de vincularse legalmente con la planta y que, además, ése vínculo permitiera una fuente de ingresos fue algo importante en el momento en que ésta ley se gestaba. Hubo un empuje activo de ésta agenda. El Informante N°2 lo expresa así:

*“Lo principal está otra vez en esa tribu originaria, que hoy es multitudinaria, se relaciona a nivel mundial y dice ‘quiero vivir de lo que me gusta de toda la vida, quiero vivir de algo que tenga que ver con el cannabis’. Porque esa gente vivió encerrada con lo que le gustaba sin poder hacer nada y lo que más quiere en el*

*mundo es ser legal. Es una Usina con mucha potencia (...) es un montón de gente dispuesta a entrar al trabajo en blanco, a generar empleo, aportar a la cadena productiva (...) es gente que quiere blanquear algo que hace desde siempre.”*

Si bien el Informante N°2 pondera la importancia primaria de esa “tribu original”, no desconoce la cuota de impulso que aportaron los emprendedores privados no necesariamente vinculados al *cannabis* desde hace años:

*“Por supuesto también hicieron lo suyo los emprendedores de todo, esos que emprenden hasta con canicas, y que vieron en cannabis y cáñamo la posibilidad de un desarrollo. Pero lo principal, como te digo, fue esa tribu originaria.”*

Por su parte, reflexionando sobre el impacto de la ley 27.350, el Informante N°4 comenta sobre el impacto de la ley 27.350 y menciona que dió lugar al surgimiento de numerosas iniciativas privadas, pero también públicas, que crecían a los márgenes de la ley o bien en “zonas grises”. Fueron muchas las voluntades de emprendimiento decidiendo, sincrónicamente, “jugar al límite”. De alguna forma, la voluntad de éstos actores fue superando los marcos regulatorios de la ley 27.350 y eso también daba lugar a la exposición de los consumidores, sobre todo cuando se trataba de productos finales para consumo humano. Desde allí surge la imperiosa necesidad y decisión de ordenar y reglamentar la oferta.

*“Queríamos encontrar alguna regulación que permita hacer la actividad en el país de una forma ordenada. Los proyectos están, el consumo está, los distintos usos están, pero no está ordenado entonces no iba a haber nunca inversión privada seria y a escala.”*

De cierta forma, potenciar y escalar la industria del *cannabis* y el cáñamo en Argentina necesitaba de un marco regulatorio. Por varias razones: era (y es) necesario ordenar algo que ya sucedía *de hecho*, dar un marco a los eslabones de la cadena productiva como el suministro, la distribución o la logística no cubiertos por la Ley 27.350, generar mecanismos de control estatal y generar reglas previsibles, claras y taxativas para incentivar la inversión privada. En definitiva, la ley logra habilitar las condiciones reguladas para que se produzca la oferta. No se expide sobre la demanda del producto, como sí lo hacía la 27.350 para el caso de lo medicinal.

### **9.3. Los detractores de la Ley 27.669**

En principio, hubieron, y hay, detractores tanto desde la *coalición prohibicionista* como desde la *coalición regulacionista*. En el primer grupo se identifican un conjunto

de legisladores que veían en el *Marco Regulatorio para el desarrollo de la industria del cannabis medicinal y el cáñamo industrial* un instrumento para legalizar la droga y su negocio. Por su parte, las resistencias desde el *regulacionismo* tuvieron que ver sobre grupos que se resisten a cualquier tipo de regulación sobre el *cannabis* y promueven la legalización de la planta.

El desafío para los hacedores de políticas públicas estuvo en tener el pragmatismo suficiente para lograr una ley que evitara el choque entre estos dos sistemas de creencias totalmente antagónicas e incompatibles. La existencia de detractores a un lado y otro del *subsistema cannábico* ayuda a entender la ley como un subóptimo que condensa un punto intermedio entre las demandas y resistencias latentes. En parte, fue ese pragmatismo lo que permitió que efectivamente hubiera un aprendizaje y un nuevo *cambio menor* en el subsistema que se sumaba a aquel que derivó de la Ley 27.350.

### **9.3. Principales desafíos de la instrumentalización de la Ley 27.669**

Tal vez por la naturaleza reciente del instrumento y sobre todo de su reglamentación, el común denominador entre los entrevistados es que aún hay un largo camino por recorrer y cuestiones por precisar para impulsar sobre un camino firme, claro y taxativo las iniciativas productivas desde el sector público y privado. La Informante N°8 lo expresaba de la siguiente manera:

*“Cuesta muchísimo la importación de maquinarias, cuesta muchísimo ‘aceitar’ los procesos y sobre todo uno camina en soledad y en la incertidumbre por el hecho de que no están definidos los requisitos para los cuales un producto se considera Farma, o medicinal, o recreativo. Entonces hasta que no tengamos los requisitos técnicos, hasta que no haya mesas técnicas que definan esto es muy difícil el camino.”*

Por su parte, el Informante N°2 lo expresa así:

*“Hoy lo que veo son títulos. Yo no veo los contenidos de esas licencias, los requisitos no están. Sin la letra chica, es difícil evaluarla.”*

En ésta misma tónica, el Informante N°6 piensa:

*“La ley de Industria es fundamental para de alguna manera formalizar los mecanismos de comercialización, el acceso a las licencias y un montón de cosas. Pero sobre eso, es una norma que está llena de buenas intenciones que vamos a tener que ver cómo las implementamos.”*

El decreto reglamentario 405 aún no da respuestas a estos detalles que advierten nuestros informantes. Concretamente, no han avanzado aún en la reglamentación del artículo 7 y 8 de la misma que resultan fundamentales al respecto.

Hoy en día, la naturaleza de regulación demanda licencias, requisitos y autorizaciones que ameritan una claridad muy extensiva y sobre muchos detalles de la cadena productiva. En parte producto de la enorme versatilidad de usos de la planta. Un poco víctimas de la pugna *prohibicionistas-regulacionistas* en el mundo, pero también en nuestro país, una regulación de ésta naturaleza ofrece ese subóptimo intermedio que mencionamos antes. Con todo, la demora en las respuestas por parte de la ARICCAME puede resultar un componente expulsivo para el mercado, sobre todo entendiendo que estar al margen de sus normas puede implicar sanción penal. Al respecto, el Informante N°3 expresa:

*"Con el diario del lunes, habría que ir hacia marcos más flexibles y que no hagan falta licencias y permisos y que sea algo mucho más light. Pero también es cierto que todavía es un tema muy regulado a nivel internacional entonces tampoco podés abrir tanto la canilla. Entonces me parece que se llegó a un punto intermedio. "Si el cannabis fuera legal como cualquier otro producto agropecuario "x", uno no tendría que pedir licencia para producir ¿Por qué el Estado te tiene que autorizar a producir cannabis o no? Es como si uno quiere producir soja y el Estado te diga sí o no."*

Y continúa:

*"Eso es una consecuencia de las recomendaciones de la JIFE que dice que tiene que haber un mecanismo que regule para ver cuánto se da de cuota de producción. Pero está hecho todavía con una visión del prohibicionismo que tiñe la normativa internacional. Yo creo que la lógica sería que el cannabis sea legal y que produzca quien quiera producir. Y después que lógicamente esté regulada su venta como está el tabaco o el alcohol, pero es ridículo que el Estado diga quién produce, cómo, cuándo, dónde, que el Estado tenga que dar licencias. En ese sentido creo que termina siendo algo que traba y pone frenos al crecimiento de la industria."*

Sobre éste último punto que menciona, en referencia al andamiaje burocrático como factor expulsivo para el desarrollo de la industria, el Informante N°4 reflexiona:

*"Cuando estábamos pensando la reglamentación, una de las advertencias que nos hicieron desde Uruguay y Colombia como casos testigo era: "Ojo con*

*tener muchas ventanillas, mucha burocracia, eso era lo que más restringía y de lo que más se quejaban los productores. Sí, esto es rentable pero si tengo tanta ventanilla y tengo que estar tan atrás de eso se me vuelve medio inviable el negocio. Por eso creo que ahora la ARICCAME plantea una ventanilla única para tratar de simplificar la gestión de licencias al productor e incentivar al sector sino es muy complejo y expulsivo.”*

El Informante N°2 muestra cierto recelo sobre la estructura piramidal de la institucionalidad que implica el ARICCAME. Preocupado por la capacidad de canalizar una oferta productiva que incluya toda la producción del *cannabis* comenta:

*“La estructura piramidal me suena rara. O sea, mucho cultivo abajo y dispensario arriba, pero ¿qué pasa? En el medio de todo eso hay toda una cadena: logística, analítica, comercial, de reproducción, de producción. Y la verdad es que nunca hubo tanto porro como el que hay hoy en la calle. Entonces si vos vas a hacer una base donde vas a abrir a que se cultive un montón para llegar a un piquito así chiquito y aparte vas a tener que pagar todos estos caminos para llegar ahí. Los tres kilos esos que están en la calle no van a entrar a ese circuito. Es un mercado expulsivo y eso genera un mercado negro importante.”*

Un último aspecto identificado tiene que ver con un desafío político y, puntualmente, con la gestión de relaciones complejas entre la ARICCAME y distintos organismos del Estado de los cuáles depende un entramado burocrático intrincado con una visión aún muy *prohibicionista*. La Informante N°7 sostiene:

*“Creo que hay burocracias que tienen una mirada muy prohibicionista. Eso conspira o dificulta la aplicación de ésta ley. Hay muchas dificultades que tienen que ver con que la nueva agencia que se crea para regular el uso industrial del cannabis y el cáñamo tiene que articular con otros organismos, y esos organismos tienen regulaciones un tanto estrictas. Sobre todo el ANMAT en materia de estupefacientes, creo que ahí va a radicar la traba de que surjan o se puedan elaborar productos de manera amplia.”*

## **10. El debate en las Cámaras de la Ley 27.669**

Ante todo, un comentario preliminar. Mientras los legisladores y legisladoras que votaron a favor de la ley fueron predominantemente oficialistas, aquellos que se opusieron fueron mayoritariamente miembros de la oposición.

## 10.1 Sobre las posturas a favor

Antes de esbozar los principales argumentos a favor, me gustaría presentar un breve fragmento de la intervención de la diputada Giacoppo de la provincia de Jujuy en el marco del debate de la ley:

*"Me he enriquecido habiendo escuchado muchos testimonios del dolor y del sufrimiento: entre ellos, los de las madres del cannabis. Eso me posicionó con otra mirada sobre este tema que, como algunos pares mencionaron, era demonizado y tabú."*

El testimonio ilustra sencillamente el proceso de aprendizaje entre las coaliciones, que fue el de muchos diputados y diputadas, y que en definitiva fue motor fundamental hacia el *cambio menor* del subsistema de políticas públicas en torno al *cannabis*.

Dicho lo anterior, nos encontramos con tres dimensiones de argumentos a favor y que son el eco de aspectos que hemos recorrido:

- 1. Instrumentales.** La Ley 27.669 se presenta como un complemento virtuoso y necesario a la Ley 27.350, acotada a fines experimentales y de investigación. Este nuevo marco regulatorio sobre los usos con fines productivos permitiría dar forma a una pujante nueva industria, y que involucra nuevos actores.
- 2. Económicos.** Se argumenta desde el incuestionable rédito económico que implica regular la industria. Desde la generación de puestos de trabajo, atracción de divisas, potenciación de las economías regionales y diversificación de sus matrices productivas. Pero también se expone el valor de su cadena productiva, intensiva en capital y conocimiento, su versatilidad y posibilidad de integración con otras industrias.
- 3. Estratégicos.** En primer lugar, uno de los argumentos identifica la virtud de ir hacia donde está yendo el mundo. Precisamente, no quedarse afuera de algo que ya comenzó, estamos a tiempo y es una oportunidad para el país. En un segundo orden de cosas, resulta estratégico porque nuestro país reúne una serie de ventajas comparativas que tienen que ver con sus condiciones climáticas, ser una país extensivo en tierra y contar con un capital humano y científico reconocido mundialmente. En tercer lugar, se mencionan también las bondades de la planta con el ambiente en tanto industria amigable y compatible con una agenda productiva verde. Por último, destaca el carácter estratégico de generar un ecosistema virtuoso entre el estado, las universidades, la ciencia, las empresas y la sociedad civil.

## **10.2 Sobre las posturas en contra**

Algo a destacar de antemano es que aquellos legisladores y legisladoras que se opusieron desde creencias profundamente *prohibicionistas* y se resisten a cualquier tipo de regulación del *cannabis* que exceda lo estrictamente medicinal y terapéutico, naturalmente votaron en contra. Sin embargo, hay todo un conjunto de argumentos en contra que tienen que ver con cuestiones instrumentales y ubicadas en el tercer anillo de *aspectos secundarios* que no motivaron necesariamente la oposición a la ley.

Al margen de lo anteriormente mencionado, se identifican tres grandes niveles de resistencia:

1. **Procedimentales.** En primer lugar se objeta que el proyecto no pasó por la Comisión de Salud y se trata de una ley que regula el acceso a ella, en tanto regula la cadena productiva del *cannabis medicinal*. En segundo lugar, se cuestiona que es inconstitucional ya que incumple el artículo 52 de la Constitución Nacional al tratarse de un proyecto que viene del Senado e incluye nuevos impuestos. A saber, sostienen, éste tipo de proyectos sólo pueden ser iniciados en la Cámara de Diputados.
2. **Instrumentales.**
  - a. **Creación de nuevas estructuras.** Se ofrecen resistencias a la creación de la Agencia y sus subsidiarias regionales y provinciales. Desde una demanda de austeridad en el marco de una situación económica crítica y cuentas públicas deficitarias. Se advierte alguna duplicación de competencias.
  - b. **Creación de nuevos impuestos.** La negativa se presentaba alineada a un criterio de austeridad y reconocimiento de una sociedad hastiada que atraviesa una situación económica compleja y crítica.
  - c. **Una ley poco federal.** Se reclama la no presencia de las provincias en el Directorio de la Agencia siendo que es en las provincias donde está la experiencias de campo con los cultivos y la cadena productiva. Por otro lado, genera rechazo el rol no vinculante del Consejo Federal y su competencia meramente de asesoría y recomendación. Un tercer aspecto es el avasallamiento de las competencias provinciales de aspecto económico y sanitario, al tratarse de una ley de carácter de orden público. Casualmente, sobre éste último aspecto, el decreto reglamentario 405 aún no avanzado en la precisión del artículo 11 al

cuál le corresponde dirimir esa “letra chica” sobre el funcionamiento del Consejo Federal.

- d. **Centralidad del Poder Ejecutivo.** Cuestionan una actitud entreguista por parte del Congreso hacia el Ejecutivo con la Ley en cuestión: descansa excesivamente en la reglamentación, lo cual es contrario al inciso 2 del artículo 99 de nuestra Constitución Nacional.

### 3. Desconfianza política.

- a. **En el Poder Ejecutivo.** El carácter entreguista anteriormente nombrado no ofrece garantías respecto al efectivo carácter federal que imprimirá el Poder Ejecutivo en la reglamentación. Existe una profunda desconfianza sobre el compromiso asumido en reuniones de Comisión. En ese mismo sentido, la centralización en una agencia genera sospechas sobre la discrecionalidad del Ejecutivo al expedir licencias y autorizaciones.
- b. **En la *coalición regulacionista*.** Algunos legisladores *prohibicionistas* sostienen que los promotores de la regulación se escudan en los usos productivos y los consecuentes beneficios económicos y sanitarios para esconder el objetivo de fondo: legalizar el consumo de drogas (marihuana).

Sólo éste último componente implicó la oposición segura a la ley. Mientras que el resto de los argumentos en contra estuvieron presente entre legisladores y legisladoras que votaron tanto a favor como en contra. Éste último argumento en contra no se explica sin la existencia de un sistema de creencias de fondo: el curso de acción conveniente para combatir el narcotráfico es la prohibición y las estrategias punitivistas. Si bien el grueso del debate y las discrepancias rondaron los aspectos instrumentales y las distancias respecto al núcleo político de decisión, aún persiste una resistencia paradigmática y extendida anclada en creencias profundas rígidas que no dan lugar a un *cambio mayor* de enfoque sobre las drogas en general y el cannabis en particular.

A continuación, se ilustra un breve resumen que consolida las principales características y particularidades de la *coalición prohibicionista y regulacionista* que conforman el subsistema de políticas públicas en torno al *cannabis*. Se recorren sus creencias, enfoques de política pública que consideran convenientes y asertivos en función del diagnóstico que deriva de sus creencias, como también aquellas tensiones en los aspectos secundarios e instrumentales que suceden intra coaliciones y se figuran como potenciales puntos de encuentro y aprendizaje entre las coaliciones.

COALICIÓN REGULACIONISTA	
<b>Creencias</b> (Deep core)	Los individuos, en tanto plenos sujetos ciudadanos y de derechos, son autónomos, conscientes, dignos y responsables de sus actos y decisiones. El Estado no debe involucrarse en la órbita de sus decisiones individuales y privadas. Perseguir y penalizar no ha funcionado. Es necesario un abordaje alternativo.
<b>Enfoques habilitados</b> (Policy core beliefs)	Enfoque desde la autonomía: Defienden aquellos cursos de acción tendientes a potenciar las decisiones autónomas de los individuos. Desde allí, están a favor de la despenalización, descriminalización y, en su expresión más extrema, de la legalización del cultivo, producción, comercialización, tenencia y consumo de <i>cannabis</i> ; así como también de toda política de reducción de daños tendiente a educar, informar respecto al <i>cannabis</i> y reducir los efectos adversos de su consumo.
<b>Tensiones en los aspectos secundarios</b>	Al interior de la coalición existen voces que resisten el enfoque regulacionista para los diversos los <i>usos del cannabis</i> , y sostienen firmemente la conveniencia de avanzar hacia la legalización de la planta.
<b>Principales actores</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Legisladores, jueces, políticos y organismo públicos.</li> <li>• Redes y asociaciones civiles de derechos humanos, usuarios y cultivadores.</li> <li>• Periodistas y divulgadores <i>cannábicos</i>.</li> <li>• Comunidad médico - científica - académica.</li> <li>• Emprendedores.</li> </ul>
COALICIÓN PROHIBICIONISTA	
<b>Creencias</b> (Deep core)	El <i>cannabis</i> es un problema para la salud del tejido social. Los usuarios son adictos que, al perder control sobre sus acciones y su capacidad para tomar decisiones de forma autónomas, generan efectos negativos sobre la moral, los valores, la economía, la productividad, la preservación de la familia y ponen en riesgo la integridad del cuerpo social todo. El Estado es el garante y responsable de devolver la autonomía al individuo.
<b>Enfoques habilitados</b> (Policy core beliefs)	Enfoque de seguridad: Es conveniente prohibir y penalizar su producción, tenencia, comercialización y consumo con toda la fuerza de los dispositivos coercitivos, fiscalizadores y jurídicos del Estado. Enfoque sanitario: Los usuarios de <i>cannabis</i> son adictos y el estado debe diseñar políticas sanitarias para curar y recuperar a sus usuarios para una reinserción integral a la sociedad.
<b>Tensiones en los aspectos secundarios</b>	Lo aceptable en materia de regulación se acota a lo medicinal y científico. La legalización y uso adulto es inaceptable y un claro límite. Algunos sectores resisten la regulación productiva porque entienden que es una estrategia que esconde intenciones legalizadoras.
<b>Principales actores</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Legisladores, jueces, políticos y organismo públicos.</li> <li>• Redes y asociaciones civiles de familiares de usuarios recuperados y adictos recuperados.</li> <li>• Grupos y representantes religiosos.</li> <li>• Periodistas.</li> <li>• Sectores de la comunidad médica.</li> <li>• Laboratorios y Big Pharma.</li> </ul>

A su vez, los recientes movimientos al interior del *subsistema cannábico* pusieron de manifiesto la existencia de algunas sub-coaliciones que manifiestan diferentes expresiones al interior de las coaliciones. Desde el regulacionismo podemos identificar una expresión medicinal, una social-recreativa y una productiva.

Sub-coalición reguladora	Interés primario	Algunos actores
<b>Expresión Medicinal</b>	Garantizar el definitivo acceso a una salud efectiva, segura y de calidad con <i>cannabis</i> .	Asociaciones y organizaciones de la sociedad civil (Mamá Cultiva, CAMEDA o RUCAM), la comunidad médico-científica e iniciativas públicas.
<b>Expresión Social - recreativa</b>	Acceso al uso adulto, el pleno ejercicio de la autonomía en torno al <i>cannabis</i> y la promoción de estrategias de reducción de daños.	Asociaciones y organizaciones de la sociedad civil (CeCCa), usuarios, cultivadores y divulgadores (Revista THC).
<b>Expresión Productiva</b>	Agilizar la instrumentalización de las regulaciones y procesos burocráticos de la cadena productiva del <i>cannabis</i> y cáñamo	Emprendedores privados y la Cámara Cannábica (ArgenCann).

Por su parte, desde el *prohibicionismo* podemos diferenciar una expresión social-religiosa, una expresión burocrática y una expresión corporativa.

Sub-coalición prohibicionista	Interés primario	Algunos actores
<b>Expresión Social - religiosa</b>	Evitar la legalización del <i>cannabis</i> y resistir toda iniciativa reguladora que exceda lo estrictamente medicinal y terapéutico.	Grupos y autoridades religiosas, asociaciones civiles de familiares de usuarios y ex usuarios.
<b>Expresión Burocrática</b>	Ajustar los procesos normativos domésticos al sistema de gobernanza internacional en torno al <i>cannabis</i> .	Organismos públicos con competencia en la aprobación de productos con <i>cannabis</i> para consumo humano y animal (ANMAT, SENASA)
<b>Expresión Corporativa</b>	Evitar el retroceso de las terapias y medicamentos convencionales y, eventualmente, liderar y monopolizar la producción de medicamentos en base a <i>cannabis</i>	Laboratorios, farmacéuticas, Big Pharma.

## 11. Conclusiones

En los últimos años, Argentina ha logrado grandes avances hacia la regulación del *cannabis*. En gran medida explicados por un contexto internacional y regional que fue desandando paulatinamente el *prohibicionismo* y virando hacia enfoques alternativos de regulación. Pero también por su propia dinámica doméstica. La importancia del fallo Arriola de 2009 radicó principalmente en la visibilización de un enfoque alternativo al hasta entonces vigente: *la autonomía del individuo y sus derechos*. Incluso desencadenó algunas iniciativas de despenalización de la planta. Si bien no llegaron a puerto, inició sigilosamente un proceso de resignificación del *cannabis* que se iba a reforzar y consolidar unos años más tarde.

El camino hacia la regulación de los *usos medicinales* generó un impacto cognitivo y de percepción sobre la planta en el subsistema de políticas públicas del *cannabis* que desencadenó un primer proceso de aprendizaje entre las coaliciones y con ello un primer *cambio menor*. El *cambio fue menor* porque no operó sobre el sistema de creencias de las *coaliciones*, ya que la planta sigue penalizada por la Ley 23.737, sino sobre aspectos instrumentales en el tratamiento del *cannabis*. La convergencia de una coalición recreativa-medicinal integrada por organizaciones *cannábicas* de usuarios y cultivadores que levantan la bandera hace al menos cuarenta años, las madres de Mamá Cultiva y un sector de la comunidad médica aportaron el conocimiento sobre el cultivo, el poder de los testimonios y la evidencia clínica respectivamente. Esa combinación posibilitó ese primer gran paso.

El cambio cognitivo y de percepción que generó el recorrido hacia la Ley 27.350 fue el punto de partida hacia un nuevo *cambio menor* en el subsistema. Nuevamente, la penalización se mantuvo inalterada. La ley medicinal, y la resignificación del *cannabis*

que generó, fue el trampolín hacia la Ley 27.669. En un contexto favorable, como consecuencia de un nuevo gobierno alineado a la *coalición regulacionista* y con la voluntad y decisión política de avanzar, se inició un proceso de generación de información técnica e investigación que permitió generar los aprendizajes al interior del subsistema para avanzar en los *cambios* de política pública. Ante la proliferación *de hecho* de muchas iniciativas y voluntades emprendedoras que desbordaron la primera ley, era necesario regular la oferta y definir reglas claras para potenciar una incipiente industria que tenía una clara demanda regulatoria.

Los recientes avances son un triunfo para la *coalición regulacionista*. Sin embargo, no deben desatenderse algunos desafíos importantes que aún tiene por delante el tratamiento público del *cannabis* en vistas de una consolidación definitiva del esquema regulador. En primer lugar, la prolongada historia de prohibición tiene como paradoja la aún persistente ignorancia respecto al *cannabis*. En ese sentido, es fundamental la producción y difusión de información sobre la planta y sus usos. Pero sobre todo el diseño y proliferación de instancias de debate e intercambio, y de un esquema de capacitaciones a funcionarios y empleados públicos respecto a los nuevos marcos regulatorios. Y principalmente entre aquellos que deben velar por el cumplimiento del mismo: funcionarios del sistema judicial y los agentes de las fuerzas públicas de seguridad.

En segundo lugar, garantizar el acceso a una salud inclusiva, segura, eficiente y de calidad con *cannabis* sigue siendo un desafío. Los elevados costos de inversión, los prolongados tiempos de investigación, ensayo y pruebas clínicas, y las diversas necesidades en función de las distintas patologías son, entre otras cosas, algunas de las cuestiones que complejizan y postergan el éxito de ese fin último. A su vez, la democratización de una salud con *cannabis* es una deuda pendiente que convive con la persistente inseguridad jurídica que conlleva el autocultivo. En ese sentido, la vigencia de la figura de tenencia simple y sus consecuencias penales, pero también la ignorancia y desinformación de los empleados públicos antes mencionada suponen importantes riesgos que alejan y desincentiva a muchos usuarios medicinales del autocultivo y, con ello, del acceso a una salud con *cannabis*. Que la medicina cannábica segura, eficiente y de calidad llegue a las góndolas y hogares es una deuda pendiente con aquella expresión regulacionista que dinamizó la agenda *cannábica* y es necesario para aquellas personas que no cultivan: porque no saben, porque no pueden o simplemente porque temen. A su vez, cabe destacar que el desarrollo de la cadena productiva del *cannabis* toma tiempo, y en un contexto en que el sistema productivo - científico aún está dando sus primeros pasos y madurando, es importante que los responsables de la “letra chica” de la regulación eviten un andamiaje

burocrático excesivo y engorroso que desincentive la inversión; pero que además resulte en el encarecimiento de la cadena productiva y redunde en un mercado económicamente expulsivo para los usuarios de *cannabis medicinal*. Al margen, la advertencia sobre un complejo esquema de regulación es también válida para productos a base de *cannabis* y *cáñamo* en general. Por otro lado, aún no es claro el rol que asumirá el Estado respecto al lugar que corresponde a los distintos actores: los grandes laboratorios, las iniciativas públicas y privadas, y aquellas de perfil solidario y cooperativo.

El tercer desafío reside en defender el *cambio cognitivo* logrado y cuidar las instituciones conquistadas. A saber, la *cuestión cannábica* todavía es una incógnita en el nuevo gobierno liderado por Javier Milei. Esa incertidumbre, al menos en esta agenda, es propia de las contradicciones de Milei: se reconoce como un defensor de las libertades individuales y del respeto irrestricto del proyecto de vida del prójimo, pero al mismo tiempo considera que *drogarse es suicidarse en cuotas* y advierte sobre lo injusto que resulta que un compatriota pague los costos económicos de las decisiones ajenas. A su vez, la fuerte agenda de ajuste fiscal y desregulación oficialista puede resultar una amenaza al entramado institucional relacionado a la regulación del *cannabis*. Aún más, la elección de Patricia Bullrich como Ministra de Seguridad anticipa una política de drogas alineada al *prohibicionismo*. En definitiva, el caldo de cultivo reaccionario respecto al *cannabis* existe y está latente. Aunque está pendiente de manifestación.

Con todo, la agenda *cannábica* ha crecido, en parte, por el impulso de un relato virtuoso en torno a la planta, su diversidad de usos, su versatilidad y sus múltiples beneficios y bondades. Ese relato sin dudas colaboró en el cambio cognitivo y los cambios en el *subsistema de políticas públicas del cannabis*. Sin embargo, hay que ser prudentes en alimentar y depositar excesivas expectativas en la planta porque la reacción a la agenda liberalizadora puede echar raíces, y crecer, desde esas expectativas y promesas incumplidas en torno al cannabis. Adicionalmente, respetar las instituciones y los logros conquistados, avanzar, hacer y tejer los avances de la agenda regulacionista en la legalidad tiene una relevancia estratégica fundamental. Si el cannabis adulto persiste en la agenda reguladora y en el camino hacia su conquista se cometen excesos y comportamientos en los contornos de la ley, entonces corre riesgo lo conquistado. En definitiva, lo que se quiere ilustrar es que un sobregiro del relato virtuoso y “jugar al límite” de las normas puede facilitar el contraargumento de una corriente reaccionaria alineada al prohibicionismo y posiblemente dispuesta a revertir todo lo conquistado. Debatir, investigar y comportarse con rigurosidad son herramientas fundamentales para defender la agenda regulacionista. Pero sobre todo,

es relevante estratégicamente para sostener un constante aprendizaje entre las coaliciones defensoras.

## 12. Anexo bibliográfico

ANMAT (2017). Informe Ultrarrápido de Evaluación de Tecnología Sanitaria. Usos terapéuticos de los cannabinoides. Cannabinoides y dolor. Programa de Evaluación de Tecnología Sanitaria - ANMAT. Ministerio de Salud. Buenos Aires.

Argentina Productiva (2023). Plan para el desarrollo Productivo, Industrial y Tecnológico. Ministerio de Economía, Secretaría de Industria y Desarrollo Productivo. Disponible en: [https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/documento\\_resumen\\_de\\_misiones\\_1.pdf](https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/documento_resumen_de_misiones_1.pdf)

AUREANO, Guillermo. (1998). La construction politique du toxicomane dans l'argentine post-autoritaire. Un cas de citoyenneté à basse intensité. (Tesis de Doctorado, Universidad de Montreal, Montreal, Canadá). Recuperado de <https://papyrus.bib.umontreal.ca/xmlui/bitstream/handle/1866/6787/these.html?sequence=1>

BARBOSA, A. (2012). "El jardín de senderos que se bifurcan": políticas de lenguaje y uso de drogas. En M. Epele (Ed.), Padecer, cuidar y tratar. Estudios socio-antropológicos sobre consumo problemático de drogas (pp. 131-152). Buenos Aires: Antropofagia.

BATTAGLINO, Jorge (2019). Threat Construction and Military Intervention in Internal Security. The Political Use of Terrorism and Drug Trafficking in Contemporary Argentina.

CUNIAL, Santiago (2014) El uso de drogas ilegales como asunto de política pública en Argentina.

CUNIAL, Santiago. (2015). Enmarcando cuestiones controvertidas: el uso de drogas como problema de política pública en Argentina. Ciencia Política, 10 (20), 267-294.

CORBELLE, Florencia (2018). El activismo político de los usuarios de drogas. De la clandestinidad al Congreso. Instituto de Ciencias Antropológicas UBA. CELS. Buenos Aires.

CRESWELL, J. W. (1998). Qualitative Inquiry and Research Design: Choosing Among Five Traditions. Sage Publications.

DOLAN, C. J. (2003), "Economic Policy and Decision Making at the Intersection of Domestic and International Politics: The Advocacy Coalition Framework and the

National Economic Council”, en *The Policy Studies Journal*, Vol. 31, N° 2, págs. 209–236.

DUNN, William. "Policy Analysis – a Multidisciplinary Framework." *Public Policy. The Essential Readings*. (2013) Eds. Stella Theodoulou y Matthew Cahn. Nueva York: Pearson. 316-24.

ESTÉVEZ, Alejandro M. y Susana ESPER (2008), “El enfoque de las coaliciones defensoras en políticas públicas”, en: *Revista IR*, Nro. IV, del Instituto de Estudios Tributarios, Aduaneros y de la Seguridad Social, Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP): 53-65

HEICHEL, S., KNILL, C. & SCHMITT, S. (2013). Public policy meets morality: conceptual and theoretical challenges in the analysis of morality policy change. *Journal of European Public Policy*, 20(3), 318-334.

JIFE (2022). Informe 2022. Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes.

Disponible en:

[https://www.incb.org/documents/Publications/AnnualReports/AR2022/Press\\_Kits/INCB\\_press\\_kit\\_spa.pdf](https://www.incb.org/documents/Publications/AnnualReports/AR2022/Press_Kits/INCB_press_kit_spa.pdf)

KINGDON, John. (1995). “Agenda Setting”. En Steve Theodoulou and Matthew Cahn (eds.) *Public Policy. The Essential Readings*. Prentice Hall, Capítulo 13

KORNBLIT, A. (2004). *Nuevos estudios sobre drogadicción. Consumo e identidades*. Buenos Aires: Biblos.

LABIANO, Virginia. (2018). Cannabis medicinal en Argentina: cambio menor en el subsistema de política de drogas. *Revista Uruguaya de Ciencia Política* - vol.27 - n°2: 75 - 97

LÓPEZ, Andrés. (2021). La cadena de valor del cannabis: situación y tendencias internacionales, y oportunidades para la argentina. *Documentos de Trabajo del CCE N° 1, Consejo para el Cambio Estructural - Ministerio de Desarrollo Productivo de la Nación*.

MARSHALL, C. (1996). *The New Public Management: Improving Research and Policy Dialogue*.

ORTIZ MILLÁN, G. (2009). El prohibicionismo, las adicciones y la autonomía individual. En R. Vázquez (Comp.), *¿Qué hacer con las drogas?*, Ciudad de México, México: Fontamara: (35-60)

PARDO, Rafael (2009). Introducción: hacia un nuevo pensamiento sobre drogas. Nueve anomalías sobre el paradigma convencional y dos propuestas de nuevos caminos en

TOKATLIAN, Juan Gabriel compilador (2009). Drogas y prohibición: Una vieja guerra, un nuevo debate.

PION-BERLIN, David (1997). Through Corridors of Power: Institutions and Civil-Military Relations in Argentina. University Park: Pennsylvania State University Press.

REIN, Martin y Donald SCHÖN (1993). "Reframing Policy Discourse." The Argumentative Turn in Policy Analysis and Planning. Eds. Frank Fischer y John Forester. Londres: UCL Press. 145-66.

Revista THC (2020). Disponible en:

<https://revistathc.com/2020/04/30/marcha-mundial-de-la-marihuana-2020/>

RUIZ LIZARAZO, ARANGO DUQUE & MATEUS ALFONSO (2020). Análisis económico de la industria de cannabis medicinal en América.

SAÍN, Marcelo (2010). Los votos y las botas: Estudios sobre la defensa nacional y las relaciones civil militares en la democracia argentina. Buenos Aires: Prometeo.

SALECH, Valeria (2018). La historia de Mamá Cultiva Argentina. El camino del cannabis terapéutico. Buenos Aires.

SCHNEIDER, Anne & INGRAM, Helen (1993). "The Social Construction of Target Populations." American Political Science Review 87.2: 334-46.

STONE, Deborah. (1989). "Causal Stories and the Formation of Policy Agendas". Political Science Quarterly 104 (2): 281-300.

TOKATLIAN, Juan Gabriel compilador (2009). Drogas y prohibición: Una vieja guerra, un nuevo debate.

VERLOO, Mieke (2005).. "Mainstreaming Gender Equality in Europe. A Critical Frame Analysis Approach." The Greek Review of Social Research 117: 11-34.

YIN, R. K. (1993). Case Study Research: Design and Methods (4rd ed.). Sage Publications.

### 13. Anexo Normativo

LEY 23.737: MODIFICACIÓN CÓDIGO PENAL. Fecha de sanción 21-Sept-1989. Publicada en el Boletín Nacional del 11-Oct-1989. Original disponible en: <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/ley-23737-138/actualizacion>

LEY 27.350: INVESTIGACION MEDICA Y CIENTIFICA USO MEDICINAL DE LA PLANTA DE CANNABIS Y SUS DERIVADOS. Fecha de sanción 29-03-2017. Publicada en el Boletín Nacional del 19-Abr-2017. Original disponible en: <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/ley-27350-273801/texto>

LEY 27.350: INVESTIGACION MEDICA Y CIENTIFICA USO MEDICINAL DE LA PLANTA DE CANNABIS Y SUS DERIVADOS. Fecha de sanción 29-03-2017. Publicada en el Boletín Nacional del 19-Abr-2017. Modificación vigente disponible en: <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/ley-27350-273801/actualizacion>

LEY 27.669: MARCO REGULATORIO PARA EL DESARROLLO DE LA INDUSTRIA DEL CANNABIS MEDICINAL Y EL CÁÑAMO INDUSTRIAL. Fecha de sanción 05-05-2022. Publicada en el Boletín Nacional del 26-Mayo-2022. Disponible en: <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/ley-27669-365303/texto>

DECRETO            REGLAMENTARIO            738/17.            Disponible            en:  
<https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/decreto-738-2017-279831/texto>

DECRETO            REGLAMENTARIO            883/20.            Disponible            en:  
<https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/decreto-883-2020-344131/texto>

## **14. Anexo Informantes Clave**

### **Informante N°1:**

Académico especialista en relaciones civiles militares, agendas de seguridad regional, y procesos de militarización y desmilitarización. Es Doctor en Política Latinoamericana de la Universidad de Essex y Licenciado en Ciencia Política de la Universidad de Buenos Aires. Se desempeña como investigador independiente en el Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET). Ha recibido becas de la Universidad de Buenos Aires, la Fundación Antorchas, el Consejo Británico, la Carnegie Foundation y el Social Science Research Council.

### **Informante N°2:**

Abogado penalista, activista y divulgador. Es Director Jurídico de un importante medio de divulgación cannábica. Es consultor en asuntos relacionados al Cannabis y está vinculado al tema desde la academia. Es miembro del Centro de Estudios de la Cultura Cannábica (CECCa).

### **Informante N°3:**

Economista. Funcionario en el Ministerio de Desarrollo Productivo durante la gestión de Matías Kulfas. En esa órbita trabajó vinculado al Consejo para el Cambio Estructural y fue protagonista activo en el avance de la Ley 27.669.

### **Informante N°4:**

Funcionario en el Ministerio de Desarrollo Productivo durante la gestión de Matías Kulfas. En esa órbita trabajó vinculado al Consejo para el Cambio Estructural y fue protagonista activo en el avance de la Ley 27.669. Economista vinculado a la investigación en el campo del desarrollo económico y los procesos de desindustrialización en Argentina.

### **Informante N°5:**

Agrónomo y profesor universitario en la Cátedra de Cultivos Industriales de la UBA. Activista en la incorporación del cultivo del cáñamo y vinculado al sector productivo desde esa causa.

### **Informante N°6:**

Emprendedor y empresario PyME vinculado a la industria del Cannabis. Integrante de ArgenCann (Cámara Argentina de Cannabis). Fue protagonista activo en el avance de la Ley 27.669.

**Informante N°7:**

Diputada Nacional entre los años entre los años 2013-2017 y 2019 hasta la actualidad. Promovió activamente la Ley 27.350 y fue protagonista esencial desde su rol en el Congreso y la articulación junto a Mamá Cultiva y diversas organizaciones y asociaciones civiles.

**Informante N°8:**

Doctora en Ciencias Biológicas. Actualmente funcionaria del Gobierno de la Provincia de Santa Fe, vinculada al proyecto productivo con fines experimentales y medicinales Laboratorio Industrial Farmacéutico (LIF) desde la Subsecretaría de Proyectos de Innovación Productiva del Ministerio de Producción, Ciencia y Tecnología.