

Transforma

Revista en Economía y Gestión



AÑO 1, NÚMERO 1.
Primer semestre 2024

Dossier
Economía y democracia

Escriben en este número

Rodolfo Pastore
Juan Santarcángelo
Pablo Manzanelli
Ramiro Bertoni, Ricardo Boff, Jéssica De Angelis y
Héctor Bazque
Gustavo Lugones y Fabián Britto
Miguel Lacabana
Romina Amaya Guerrero, Alberta Bottini y Gabriela
Nelba Guerrero
Marian Lizurek y Daniel García
Bárbara Altschuler, Vanessa Sciarretta, Florencia
Isola, Gabriela Viviani y Graciela Borgna
Juan Manuel Tellechea
Eugenio Montesino Galindo
Emiliano Recalde
Daniel Fihman
Germán Leva
Luis Alberto Grünwald y Mariano Calgaro
Germán Herrera Bartis
Guillermina Mendy

Entrevistas

Carlos Fidel y Fernando Porta por Cintia Russo
María Inés Albergucci por Marlene Pedetti





Universidad Nacional de Quilmes

Rector

Alfredo Alfonso

Vicerrectora

María Alejandra Zinni

Departamento de Economía y Administración

Director

Rodolfo Pastore

Vicedirector

Sergio Paz

Coordinador de Gestión Académica

Gastón Benedetti

Unidad de Publicaciones del Departamento de Economía y Administración

Coordinadora

Dana Carboni

TransFormar, revista en economía y gestión es una publicación académica semestral del Departamento de Economía y Administración de la Universidad Nacional de Quilmes.

La revista tiene como objetivo favorecer el debate académico publicando trabajos en temáticas vinculadas a los campos en los que actúa el Departamento entre los que se encuentran: economía y comercio internacional, desarrollo económico, economía del conocimiento e innovación, desarrollo territorial y gobiernos locales, economía social y solidaria, economía feminista y del cuidado, economía ecológica y circular, turismo y hotelería, administración, contabilidad, recursos humanos y relaciones laborales, así como en general todo lo atinente a la gestión privada, pública o social.

Los artículos publicados aquí han sido sometidos a evaluadores internos y externos de acuerdo con las normas de uso en el ámbito académico internacional.

<http://deya.unq.edu.ar/transformar>

ISSN 3008-8801



Esta edición se realiza bajo licencia de uso creativo compartido o Creative Commons. Está permitida la copia, distribución, exhibición y utilización de la obra bajo las siguientes condiciones.



Atribución: se debe mencionar la fuente (título de la obra, autor, editor y año).



No comercial: no se permite la utilización de esta obra con fines comerciales.



Sin obras derivadas: solo está autorizado el uso parcial o alterado de esta obra para la creación de obra derivada siempre que estas condiciones de licencia se mantengan en la obra resultante.

Revista transformar

Dirección de la revista: **Rodolfo Pastore y Sergio Paz**

Editora ejecutiva: **Dana Carboni**

Consejo Editorial de la Revista Transformar

Alicia Asaro

Héctor Bazque

Ezequiel Canizzaro

Santiago Errecalde

Mara Galmarini

Daniel García

Karina García

Marian Lizurek

Leandro Martin

Guillermina Mendy

Cecilia Saldivia

Rubén Seijó

Rodrigo Silva

Florencia Pizzarulli

Héctor Pralong

Consejo Académico de la Revista Transformar

Colombia Pérez Muñoz

Nelly Schmalko

Eugenio del Busto Gilardoni

José Martín Herrero

Alejandra Gazzera

Bernardo Kosacoff

Juan Quintar

Manuel Gonzalo

Alejandro Naclerio

Teodoro Lazo

Daniel Fihman

Beatriz Wehle

Mario L. Gambacorta

Correcciones: **María Cecilia Paredi**

Diseño: **Aixa Cuaglia y Santiago Errecalde**

Economía y Gestión a 40 años de la recuperación democrática.
Presentación del número *por Rodolfo Pastore*. Página 7.

Dossier

Economía y democracia

Artículos

Las teorías del desarrollo económico en América Latina.
por Juan E. Santarcangelo. Página 15.

Los alcances y los límites de la restructuración de la deuda durante el gobierno del Frente de Todos
Pablo Manzanelli. Página 33.

Argentina, Brasil y el Mercosur en democracia
Ramiro Bertoni, Ricardo Boff, Jéscica De Angelis y Héctor Bazque. Página 55.

El rol de la universidad en el desarrollo económico
Gustavo Lugones y Fabián Britto. Página 81.

Conurbano sur bonaerense: periferia industrial con (in) justicia ambiental
Por *Miguel Lacabana*. Página 109.

Las Mujeres en la democracia
por Romina Amaya Guerrero, Alberta Bottini y Gabriela Nelba Guerrero. Página 133.

Procesos de democratización del turismo en escenarios de desarrollo territorial
Por *Marian Lizurek y Daniel García*. Página 151.

Consumo organizado de alimentos en la Economía Popular, Social y Solidaria
Bárbara Altschuler, Vanessa Sciarretta, Florencia Isola, Gabriela Viviani y Graciela Borgna. Página 173.

Ensayos, comunicaciones y entrevistas

La inflación también tiene memoria
Por *Juan Manuel Telechea*. Página 203.

Democracia y estado en las relaciones económicas, políticas y distributivas
por Eugenio Montesino Galindo. Página 219.

Transformar el territorio, transformar la economía
por Emiliano Recalde. Página 239.

“A mí gustaría vivir en una sociedad cada vez más justa y libre”
Entrevista a *Carlos Fidel* por *Cintia Russo*. Página 253.

“Los años de recuperación democrática fueron un ambiente efervescente [...] para pensar la política y en particular la política económica”
Entrevista a *Fernando Porta* por *Cintia Russo*. Página 261.

“La actividad turística, una estrategia de desarrollo para el país”
Entrevista a *María Inés Albergucci* por *Marlene Pedetti*. Página 279.

TransFormar Economía y gestión

Artículos

Tras las huellas del teletrabajo en la Argentina
por Daniel Fihman. Página 297.

Las ciudades de la cuarta revolución industrial
por Germán Leva. Página 313.

Hacia un nuevo paradigma en turismo
por Luis Alberto Grünwald y Mariano Calgaro. Página 327.

Ensayo

El sector del cannabis medicinal en la Argentina
Por Germán Herrera Bartis. Página 353.

Reseñas

Grupos, organizaciones y equipos de trabajo
Por Guillermina Mendy. Página 371.

Economía y gestión a 40 años de la recuperación democrática

Presentación del número

Por Rodolfo Pastore*

TransFormar es la primera revista académica editada por el Departamento de Economía y Administración (DEyA) de la Universidad Nacional de Quilmes (UNQ), a través de su Unidad de Publicaciones.

En un sentido literal, transformar implica transmutar, cambiar de forma, de porte o de costumbre de algo o alguien, incluyendo en su familia de adjetivos cambiar, modificar, alterar, variar o convertir. En esa dirección, la Revista TransFormar pretende constituirse en un espacio de diálogo, debate y propuestas en torno a procesos de transformación socioeconómica, productiva, tecnológica, de gestión y organización. Está concebida desde una impronta inter y trans/disciplinaria, así como desde un posicionamiento de defensa de la educación superior y el conocimiento como bien social y derecho universal, con la intención a la vez de contribuir a la transformación democrática y universitaria en clave de derechos sociales, económicos y culturales (DESC). Va de suyo que este posicionamiento resulta antagónico con tendencias hegemónicas que plantean la mercantilización de la educación superior y la privatización del conocimiento. Por el contrario, desde la Revista como parte del DEyA, nos proponemos contribuir

a la formación y debate académico de los DESC como derechos humanos relacionados con las condiciones socioeconómicas básicas para una vida en dignidad y libertad, los cuales comprenden cuestiones clave como el derecho a la educación, el trabajo, la seguridad social, la salud, la alimentación, el agua, la vivienda, un ambiente adecuado y la cultura - Resolución Consejo DEyA 016/2017, p.17.

Es su construcción en común, TransFormar fue en su origen un anhelo y un proyecto de la comunidad universitaria de economía y administración de la UNQ. Hoy es una realidad compartida que muestra las capacidades de trabajo y articulación de esta comunidad, impulsada por una gestión universitaria participativa que busca fomentar la trans/formación educativa, la producción académica de calidad y la vinculación universitaria con las necesidades de la sociedad de la cual es parte. De allí que la revista también se propone contribuir a la visualización de las acciones y

los resultados de los equipos de docencia, investigación, extensión, incubación y transferencia en los campos de conocimiento que le son propios.

En el caso específico de éste primer número, la convocatoria para presentar artículos y notas a la revista fue realizada durante el segundo cuatrimestre del 2023, en el marco de la conmemoración por los 40 años de la recuperación democrática en Argentina. De allí la temática del Dossier sobre Economía y Democracia.

Puede decirse que desde su inicio la recuperación democrática tenía por delante un conjunto de desafíos complejos, para poder avanzar simultáneamente en la consolidación institucional y en la reparación de derechos gravemente avasallados por la última dictadura cívico-militar (Pastore, 2014). Desde ya esa reparación necesitaba emprender el camino de memoria, verdad y justicia, como única alternativa democrática éticamente válida ante la atrocidad y la violación sistemática de los derechos humanos del terrorismo de estado. Asimismo requería avanzar en la reparación de derechos sociales y económicos severamente vulnerados por el proyecto dictatorial de reordenamiento neoliberal regresivo de la sociedad. Una expresión clara de esas aspiraciones de una democracia sustantiva simbolizó en 1983 el célebre pronunciamiento del primer presidente electo del período, “con la democracia se come, se cura, se educa”. Sin embargo, en estas cuatro décadas no siempre esas aspiraciones democráticas de derechos pudieron cumplirse, prefigurando en distintos momentos procesos de profunda insatisfacción democrática. Entre otras causales económicas, ello fue acicateado por graves tensiones inflacionarias y sus afecciones en las condiciones de vida de gran parte de la población, que junto a otros elementos de tipo político, simbólico y socio-afectivos anticiparon condiciones propicias para el surgimiento de nuevos procesos de reordenamiento social regresivo y quita de derechos, pero en estos casos en contextos de legalidad institucional de origen. Esos procesos regresivos surgidos de dicha insatisfacción, han ido de la mano de modelos económicos de tinte neoliberal afines a los impulsados por aquella dictadura, ocasionando, entre otras cuestiones estructurales, distribución regresiva del ingreso, caída del consumo y del mercado interno; creciente transnacionalización y concentración del poder económico; regresión productiva e industrial (particularmente de PyMEs, pequeños productores y cooperativas); des-financiamiento universitario y de la ciencia y la tecnología; apertura externa indiscriminada, valorización financiera y crecimiento del endeudamiento público exterior. Las consecuencias sociales y ambientales de todo ello tienen efectos profundos en cuestiones clave como la mayor precarización laboral y pérdida de puestos de trabajo con derecho, las crecientes desigualdades sociales y territoriales, los procesos de degradación socio-ambiental, el ataque a los derechos de las mujeres y diversidades, así como la embestida contra los derechos básicos vinculados a la alimentación, la educación o la salud pública. Por todo ello consideramos que no resulta redundante el ejercicio de la memoria histórica cuando se trata de considerar las pavorosas consecuencias que ha tenido y tiene el neoliberalismo sobre las condiciones de vida del conjunto de la sociedad y de los derechos humanos, ya que como sosteníamos en otro momento de conmemoración democrática,

Remontarnos a los momentos previos permite también considerar que no estamos exentos de la posibilidad de una regresión neoliberal con otros ropajes, más teniendo en cuenta el actual contexto de crisis global y los horizontes abiertos respecto de los modelos en disputa, no sólo en nuestro país sino también en el contexto latinoamericano (Pastore, 2014:222).

Todavía podemos observar huellas de esos procesos en las realidades que vivimos y, lamentablemente, en posibles proyecciones no deseadas del porvenir. Por ello es que buscamos construir conocimiento y generar espacios de diálogo y reflexión con la intención de contribuir a ampliar derechos y democratizar el conocimiento y la propia economía.

Presentación del Dossier

En este caso, en el Dossier de Economía y Democracia del presente número se encuentran 14 aportes para pensar esas vinculaciones desde diferentes abordajes, de los cuales más de la mitad corresponden a la sección de Artículos del Dossier.

En el primer artículo, Juan Santarcángelo nos propone pensar las transformaciones globales del capitalismo desde los debates del desarrollo económico en América Latina, en particular desde la última dictadura y las cuatro décadas posteriores en lo que hace a la transformación neoliberal y a los nuevos debates que surgen desde principios del presente siglo.

Seguidamente Pablo Manzanelli aporta evidencias sobre uno de los condicionamientos centrales de la economía argentina desde la post-dictadura, la deuda pública externa. En particular su artículo analiza las características de su reestructuración en la gestión gubernamental entre 2020-2023, exponiendo los alcances y limitaciones para afrontar la crisis de la deuda que dejó previamente la administración de sesgo neoliberal entre 2016 y 2019. Sus principales conclusiones indican que si bien se pospuso en el corto plazo sus vencimientos, no logró revertir la insostenibilidad de la misma, ni por tanto sus severas restricciones y condicionamientos.

Ramiro Bertoni, Ricardo Boff, Jéscica de Ángelis y Héctor Bazque analizan el surgimiento del Mercosur en el contexto de la vuelta a la democracia en la región. En particular en lo que hace a las similitudes regionales, pero también en las marcadas diferencias entre Argentina y Brasil, tanto en los proyectos económicos dictatoriales (más neoliberal en nuestro caso, más desarrollista en Brasil), como en la temporalidad inicial de la transición democrática. A la luz de la construcción democrática y de esas singularidades, el artículo busca identificar los desafíos de la región y de la integración sudamericana en un nuevo escenario internacional.

Gustavo Lugones (Profesor Emérito de nuestra universidad) y Fabián Britto abordan un tema central en la construcción democrática, el rol de las universidades como agentes del desarrollo. Desde el reconocimiento de la educación superior y el conocimiento científico como derecho básico y bien público, el artículo aporta a la consideración de la importancia de sumar a las misiones universitarias de docencia e investigación, la tercera misión de cooperación con la sociedad, vinculada por lo general a la extensión y la transferencia tecnológica. Sin duda la temática cobra aún

más vigencia en la actualidad, dado los nuevos embates de las políticas neoliberales de recorte y des-financiamiento al sistema público universitario y científico-técnico.

Por su parte Miguel Lacabana presenta la consolidación de una institucionalidad ambiental en los cuarenta años de recuperación democrática, efectivizada en instituciones, normativas y suscripción de acuerdos internacionales en la materia, así como en una mayor conciencia ambiental y conformación de organizaciones civiles y académicas afines. Dicha institucionalidad y construcciones sociales también están en riesgo ante la desestructuración gubernamental del área y las embestidas de un discurso negador del cambio climático y de los efectos de degradación socio-ambiental de modelos productivos extractivistas. El artículo considera en particular, desde el paradigma de la justicia ambiental, los pasivos territoriales y socio-ambientales en un municipio del sur del gran Buenos Aires.

Romina Amaya Guerrero, Alberta Bottini y Gabriela Guerrero presentan un recorrido de los derechos conquistados por las mujeres y diversidades en las cuatro décadas de democracia, así como los desafíos que se presentan a futuro. Nuevamente también están en extremo peligro y riesgo esas conquistas, ante la radicalización gubernamental de un ideario misógino, homofóbico y racista. De cara a enfrentar ese desafío, el artículo rescata que la conquista de derechos políticos, sociales, económicos y relativos a la salud, se lograron por el protagonismo social de las mujeres y diversidades, encarnado en la rebeldía y lucha de las madres de plaza de mayo, en los masivos encuentros de mujeres, en las movilizaciones de los colectivos LTGB+, en la marea verde del movimiento feminista, o en el accionar cotidiano de las mujeres en sindicatos, comedores y organizaciones sociales.

Marian Lizurek y Daniel García presentan un diálogo de enfoques y experiencias en los procesos de democratización del turismo en escenarios de desarrollo territorial. El mismo surge desde la práctica académica impulsada desde la Incubadora de "Turismo social y solidario de base comunitaria" y el Diploma de Extensión Universitaria de "Turismo y Desarrollo socioeconómico territorial" de la UNQ.

Complementariamente en la misma temática, pero en una sección posterior, Marlene Pedetti entrevista a Inés Albergucci para indagar los avances y desafíos de la política pública vinculada al turismo con perspectiva de derecho.

Concluyendo la sección de artículos del Dossier, Bárbara Altschuler, Vanessa Sciarretta, Florencia Isola, Gabriela Viviani y Graciela Borgna exponen resultados de investigación-acción realizados en vinculación con los procesos de incubación social de circuitos socioeconómicos alimentarios. En particular, se presenta el estudio del consumo organizado en dos experiencias de importancia acompañadas por la UNQ en diversas localidades de la región metropolitana de Buenos Aires: "Mercado Territorial" y "Kolmena Oeste". Este tipo de experiencias se vienen expandiendo en las última décadas, se conforman desde idearios que conciben a la alimentación como un derecho, a la vez que construyen formas de vinculación y redes socioeconómicas que favorecen la democratización de los mercados, la transición agroecológica y la soberanía alimentaria, dinamizando las economías populares, cooperativas y la agricultura familiar en los territorios.

Continuando con el Dossier, la siguiente sección es de Comunicaciones y ensayos.

Un primer aporte lo realiza Juan Manuel Telechea sobre una cuestión fundamental en estas décadas democráticas, la persistencia de la inflación y su agravamiento en la última década. El texto argumenta que la “memoria” inflacionaria de los actores económicos, en particular empresarios, genera un círculo vicioso de inflación, volatilidad económica, presiones devaluatorias y alto coeficiente de traspaso a precio de las devaluaciones. Las condiciones de posibilidad que ese círculo vicioso genera para las propuestas económicas regresivas son claras en la historia de estas décadas, de igual manera que la estructura regresiva de redistribución de ingresos que dejan las mismas.

En una línea similar, Eugenio Montesino Galindo presenta una serie de reflexiones vinculadas a la democracia y el rol del Estado en las relaciones económicas y de redistribución. Su argumento no por conocido deja de ser sumamente necesario en los tiempos que corren, sosteniendo que no existe tal autorregulación de mercado. Por el contrario, las asimetrías de poder económico y la desigualdad atentan contra la misma democracia. Además sus efectos son sumamente perjudiciales en términos de dinámica de la demanda efectiva, en lo que hace al consumo y la inversión, así como también en una redistribución regresiva del ingreso. De allí que el texto argumenta que no hay desarrollo sin un Estado competente y democrático.

Concluyendo esta sección del Dossier, Emiliano Recalde presenta un trabajo que da cuenta de la implementación de un programa público provincial de hábitat popular y gestión integral de residuos en una localidad del Conurbano bonaerense en los últimos años. El texto ubica dicha cuestión en el contexto de expansión, desde hace dos décadas, de los sujetos y colectivos vinculados a la recolección y recuperación de residuos como actividad laboral de la economía popular, como son las y los carreros y cartoneros. Ello se vincula también con el desarrollo organizativo del sector y con políticas públicas orientadas a la inclusión integral, a los derechos sociales y al fortalecimiento económico de estas prácticas, en procesos tendientes al cuidado ambiental, la separación en origen y la economía circular desde la organización cooperativa o comunitaria.

Finalmente, en la sección Entrevistas del Dossier, además de la ya adelantada, se destacan dos entrevistas en que participan personas clave en la construcción académica del DEyA. Cintia Russo (Profesora Honoraria) entrevista, por una parte, a Carlos Fidel y, por otra, a Fernando Porta, ambos Profesores Consulto de la UNQ. Dichas entrevistas, de lectura fluida y tono por momento más intimista, permiten recorrer desde las trayectorias vitales y académicas de dos de los principales referentes de nuestro Departamento, sus formaciones de grado en economía política previo a la dictadura, el clima de época en el debate económico, la persecución y exilio que sufrieron en ese contexto, el reconocimiento a sus principales mentores como economistas, el retorno del exilio con la apertura democrática, sus contribuciones profesionales y al campo económico heterodoxo y, en particular, sus aportes a la conformación de equipos e iniciativas académicas muy reconocidas de nuestra universidad.

Cierre del número: miscelánea y reseña bibliográfica

En el segundo apartado de la Revista, se publican tres artículos y un ensayo sobre asuntos relevantes de la agenda socioeconómica actual, así como una reseña bibliográfica.

En primer lugar, Daniel Fihman considera un fenómeno emergente en las dinámicas laborales contemporáneas: el panorama del teletrabajo en la Argentina y su expansión desde la pandemia hasta el presente. El abordaje se realiza en base a estadísticas oficiales así como al análisis de convenios colectivos. En base a ello, el trabajo también presenta inquietudes de interés para considerar su desarrollo futuro. A continuación Germán Leva analiza la vinculación de la cuarta revolución industrial y las tecnologías de la industria 4.0, con el desarrollo urbano y los nuevos desafíos que enfrentan las ciudades para actuar en ese contexto.

Luis Alberto Grünwald y Mariano Calgaro también relacionan los planteos vinculados con las “ciudades inteligentes” en su vinculación con la actividad turística, promoviendo la reflexión hacia nuevos paradigmas de destinos accesibles, seguros e inteligentes, así como el uso de herramientas y tecnologías digitales, por ejemplo vinculadas a la georeferenciación y al marketing online para los organismos y oficinas locales en la temática.

Por su parte Germán Herrera Bartis presenta un ensayo que analiza las normativas de los últimos años en el sector del cannabis medicinal, vinculándolo con los resultados de una amplia cantidad de entrevistas en profundidad que realizó a referentes clave del sector. Su principal hipótesis se refiere a las limitaciones e inconsistencias de ese marco normativo, para promover el desarrollo productivo del sector y para atender el acceso a la salud de los destinatarios de dichos derivados terapéuticos.

Por último, Guillermina Mendy reseña un material didáctico universitario de reciente publicación, la cartilla “Grupos, organizaciones y equipos de trabajo”.

Bibliografía citada

Rodolfo Pastore (2014): “La economía social y solidaria, una construcción colectiva y plural en el camino de la profundización democrática”, en Lozano y Flores (comp.): Democracia y sociedad en la Argentina contemporánea. Reflexiones para un debate (pp. 221-236). Editorial UNQ. Buenos Aires.

* Director del Departamento de Economía y Administración de la Universidad Nacional de Quilmes

El sector del cannabis medicinal en la Argentina

Arquitectura normativa imperfecta de una industria naciente con impactos en el acceso a la salud de la población

Germán Herrera Bartis*

En los últimos seis años, la legislación argentina experimentó una serie de cambios que flexibilizaron de forma parcial el consumo y la producción de cannabis con fines específicos. En un principio, a partir de la sanción de la Ley 27350 en 2017, el cambio estuvo fundamentalmente dirigido a posibilitar, en las condiciones delimitadas por la norma, el acceso a los derivados de cannabis con fines de uso medicinal o terapéutico. Cinco años más tarde, con la sanción de la Ley 27669 en 2022, la legislación se enfocó en “el lado de la oferta”, es decir, sentó las condiciones para el surgimiento de la cadena de producción del cannabis medicinal y, como novedad, también para uso industrial.

Este ensayo analiza estas sucesivas “capas” de legislación sobre el tema (que además de las leyes mencionadas, incluye sus decretos reglamentarios y múltiples disposiciones ministeriales) que fueron moldeando el entramado de proyectos e iniciativas vinculadas al cannabis medicinal en nuestro país. Nuestra hipótesis de trabajo es que las normas que han ido dando forma al sector en la Argentina han presentado hasta aquí limitaciones e inconsistencias, con el consiguiente impacto en el desarrollo productivo sectorial y en lo referido a asegurar un adecuado acceso a la salud de la población usuaria de derivados terapéuticos del cannabis.

Vale resaltar, finalmente, que las ideas y reflexiones aquí presentadas se beneficiaron ampliamente de la información obtenida a partir de la realización entre los años 2020 y 2023 de más de treinta entrevistas en profundidad a distintos referentes claves del sector, incluyendo funcionarios y técnicos de los ministerios de Desarrollo Productivo y de Salud, autoridades gubernamentales de distintas provincias, legisladores, asociaciones cannábicas, médicos e investigadores científicos, pequeños y medianos productores, emprendedores y expertos nacionales e internacionales sobre el tema. A todas estas fuentes, nuestro sincero agradecimiento.

Una aproximación estilizada al panorama global

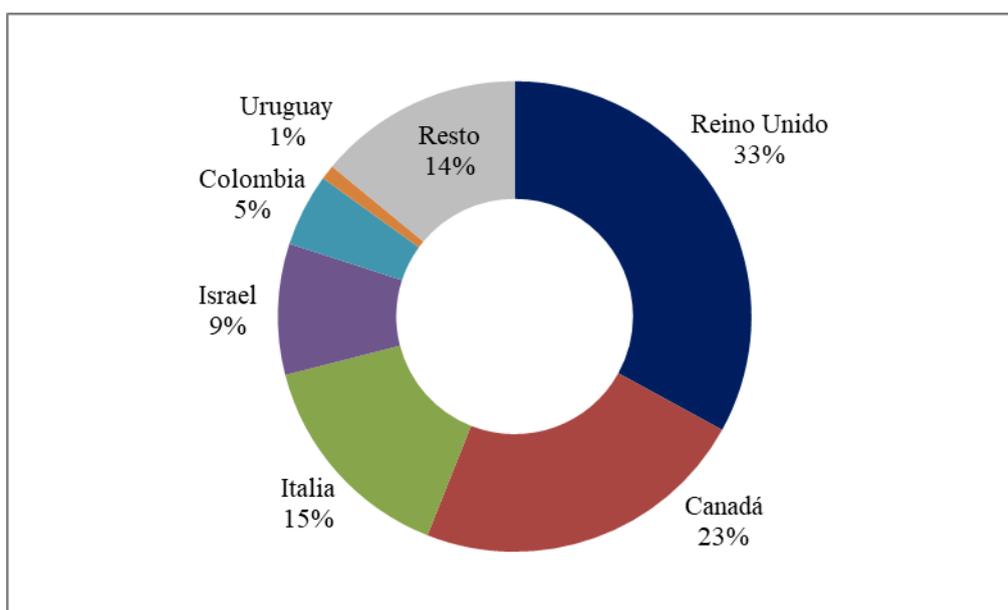
Es sabido que el uso del cannabis con fines terapéuticos tiene una larga historia que se remonta a miles de años en diferentes culturas alrededor del mundo. Sin embargo, la prohibición del cannabis a nivel internacional establecida en la Convención Única sobre Estupefacientes de 1961 (un tratado que forma parte del sistema de control de drogas de las Naciones Unidas) impuso un paradigma restrictivo a las iniciativas de investigación científica sobre la planta y sus propiedades. Este panorama fue cambiando gradualmente y en los últimos años se observaron hitos tales como la aprobación por parte de la Administración de Alimentos y Medicamentos de los Estados Unidos (FDA) de ciertos medicamentos a base de cannabis y el hecho de que en 2020 las Naciones Unidas decidió retirar al cannabis de la llamada “Lista IV” de la Convención sobre drogas, lo que supuso un reconocimiento de la utilidad médica de la planta.

Al mismo tiempo, indicadores tales como el número de publicaciones científicas y ensayos clínicos, o la creación de nuevos programas e instituciones de investigación sobre el tema, dan cuenta del creciente interés en materia de investigación sobre las propiedades de los diversos compuestos del cannabis en campos terapéuticos como el tratamiento del dolor crónico, ciertos tipos de epilepsia, esclerosis múltiple, trastornos de sueño y depresión, entre otras patologías.²⁹

²⁹ Se estima que hay más de cien cannabinoides (uno de los principales compuestos químicos que se encuentran en el cannabis) y que cada uno de ellos –y sus múltiples combinaciones– pueden generar diferentes efectos en el organismo humano. Entre los cannabinoides más conocidos se incluyen el tetrahidrocannabinol (THC), principal responsable de los efectos psicoactivos del cannabis, pero también estudiado como paliativo del dolor, estimulante del apetito y el uso para trastornos del sueño; el cannabidiol (CBD), que no produce efectos psicoactivos significativos y ha ganado atención debido a sus posibles propiedades terapéuticas en la reducción de la ansiedad, la inflamación y el dolor; el cannabinal (CBN) y el cannabigerol (CBG), entre muchos otros.

En este marco de creciente interés, durante la última década, la producción legal de derivados de cannabis con fines medicinales experimentó un fuerte crecimiento a nivel global. Los datos provenientes de fuentes oficiales, si bien escasos y fragmentarios, dan cuenta del dinamismo que exhibe el sector. De acuerdo con la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes (JIFE) de las Naciones Unidas, la producción mundial de cannabis de uso legal (con fines medicinales y otros usos no recreativos) creció en los últimos años desde un volumen de 1,4 toneladas en el año 2000 a 9,3 toneladas en 2010 y, finalmente, a 764 toneladas en 2021 (JIFE, 2022: 31). Como se observa en la Figura 1, el grueso de la producción mundial se encuentra concentrada en un número limitado de países. En el año 2020, Reino Unido y Canadá explicaron en conjunto el 56% de dicha producción, mientras que, si se suma a Italia e Israel, estos cuatro países daban cuenta del 80% de la producción sectorial a nivel global.

Figura 1. Participación en la producción mundial de cannabis medicinal Año 2020 (en %)



Fuente: elaboración propia con base en Uruguay XXI (2023) con datos de la JIFE.
Nota: la producción 2020 de cannabis medicinal fue estimada en unas 992 toneladas.

Los casos de Colombia y Uruguay, pese a su contribución limitada al volumen global, también merecen ser destacados en tanto que son los dos países latinoamericanos que más (y más tempranamente) avanzaron en la regulación y promoción del sector. Uruguay se convirtió en un país pionero en la materia cuando, en 2014, promulgó una ley de avanzada a nivel mundial que declaró “de interés público las acciones tendientes a proteger, promover y mejorar la salud pública de la población mediante una política

orientada a minimizar los riesgos y a reducir los daños del uso del cannabis” (Artículo 1 de la Ley 19172 de Uruguay). Esta misma ley determinó la creación del Instituto de Regulación y Control del Cannabis (IRCCA) como actor medular de la regulación de las etapas de cultivo, cosecha, producción, elaboración, acopio, distribución y expendio de cannabis.³⁰ Como se verá más adelante, el antecedente institucional del IRCCA como organismo regulador sectorial en Uruguay resultó una referencia central en el diseño y creación de la Agencia Regulatoria de la Industria del Cáñamo y del Cannabis Medicinal (Ariccame) establecida en Argentina por medio de la Ley 27669 de 2022.

Colombia, por su parte, avanzó en la legalización de la industria del cannabis medicinal a partir de una combinación de decretos presidenciales y leyes surgidas en los años 2015 y 2016 (algunos años antes se había autorizado el uso terapéutico del cannabis bajo prescripción médica). A diferencia del caso uruguayo, en Colombia no se apostó por la creación de una única agencia pública reguladora de la actividad, sino que se dispuso la articulación de competencias y funciones entre instituciones ya existentes. En ambas experiencias nacionales, la legislación dispuso que, para operar en cualquiera de los segmentos productivos del cannabis medicinal, los actores interesados debían obtener previamente una licencia que los habilitara a tal fin, un aspecto que también sería posteriormente replicado en la legislación argentina.

Primeros pasos normativos en Argentina: la Ley 27350 de 2017

En Argentina, la primera pieza normativa relevante que modificó el tablero en cuanto a cannabis medicinal se refiere fue la Ley 27350 aprobada en 2017.³¹ Tras un extendido debate en comisiones y con una fuerte participación de asociaciones de la sociedad civil, en marzo de dicho año se aprobó en el Congreso la ley mencionada, cuyo título formal fue “ley de investigación médica y científica del uso medicinal de la planta de cannabis y sus derivados”. Si bien se trata de una norma muy sucinta y limitada en cuanto a sus alcances, su promulgación no solo legalizó ciertas vías de acceso al cannabis terapéutico, sino que posibilitó *de hecho* el surgimiento de las primeras iniciativas productivas sectoriales legalizadas.

³⁰ A su vez, dado que en el caso de Uruguay la mencionada ley habilitó, además del segmento medicinal, el consumo de cannabis con fines recreativos, se dispuso que el IRCCA estaría encargado de “promover y proponer acciones tendientes a reducir los riesgos y los daños asociados al uso problemático de cannabis, de acuerdo con las políticas definidas por la Junta Nacional de Drogas” (Artículo 18 de la Ley 19172 de Uruguay).

³¹ Respecto a los antecedentes que subyacen a la sanción de la Ley 27350 véanse Iermini (2017) y Fusero (2017).

El objetivo declarado de la Ley 27350 consistía en “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” (Artículo 1 de la Ley 27350). Para ello, la ley dispuso la creación del Programa Nacional para el Estudio y la Investigación del Uso Medicinal de la Planta de Cannabis en la órbita del Ministerio de Salud, dependencia que oficiaba como autoridad de aplicación de la norma (Artículo 2 de la Ley 27350). Entre los principales propósitos de este programa se incluían el de emprender acciones de promoción y prevención orientadas a garantizar el derecho a la salud y el de asegurar el acceso gratuito al aceite de cannabis a toda persona que se incorporase al programa. A la vez, se creaba un registro (que más adelante sería denominado Reprocann) en la órbita del Ministerio de Salud para llevar a cabo la inscripción de los pacientes (y sus familiares) que quisieran ser usuarios de aceites medicinales de cannabis (Artículo 8 de la Ley 27350).

Vale resaltar la centralidad –no solo por acción, sino por una omisión largamente debatida– de las disposiciones de los artículos 6 y 7, los cuales establecían las posibles vías de acceso al cannabis medicinal por parte de los usuarios registrados: “la autoridad de aplicación podrá autorizar el cultivo de cannabis por parte del Conicet e INTA con fines de investigación médica y/o científica, así como para elaborar la sustancia para el tratamiento que suministrará el programa” (Artículo 6 de la Ley 27350); “la Anmat permitirá la importación de aceite de cannabis y sus derivados cuando sea requerida por pacientes que presenten las patologías contempladas en el programa” (Artículo 7 de la Ley 27350). En septiembre de ese año, se reglamentó la Ley 27350 sin modificaciones de importancia y con la ratificación de que el Conicet y el INTA serían los únicos actores habilitados para cultivar y producir cannabis con fines medicinales y de investigación (PEN, 2017). Finalmente, el Ministerio de Salud dio forma organizativa al programa creado por la ley.

De acuerdo con las entrevistas realizadas y otros documentos testimoniales consultados es posible concluir que la Ley 27350 suscitó sentimientos encontrados entre las principales asociaciones sociales “procannabis” que habían impulsado largamente la despenalización y el acceso facilitado al uso terapéutico del aceite y otros derivados. Una buena síntesis de lo anterior queda recogida en el título del artículo de Fusero (2017): “Un fracaso en lo jurídico y un logro en lo político: la Ley 27350 sobre uso medicinal de

cannabis”. En su texto, el autor plantea lo mismo que muchos otros actores sociales que habían estado involucrados en la discusión de la norma: la ley fue exitosa, fundamentalmente, por el hecho de haber sido promulgada como tal, es decir, por haber reconocido por primera vez en la legislación argentina que la utilización de cannabis, con ciertos fines específicos, no solo dejara de ser un delito, sino que pasara a ser un derecho asociado al acceso a la salud.³² Sin embargo, el “fracaso” o la limitación desde la óptica jurídica que identifica Fusero se asocia al hecho de que la Ley 27350 no contemplaba canales más amplios y flexibles de acceso a los derivados de cannabis, en particular, el autocultivo y/o el llamado cultivo solidario para terceros.³³ A partir de allí, la demanda por conseguir la inclusión del autocultivo (y el “cultivo solidario” para terceros usuarios) como vía de acceso legal al cannabis terapéutico fue impulsada fuertemente por diversas asociaciones cannábicas –y por legisladores nacionales– que reclamaron una nueva reglamentación más flexible de la Ley 27350. Esas demandas hallarían respuesta a fines del año 2020, cuando, a la vez, se encontraba avanzado el borrador de la futura Ley 26669 –preparado por equipos técnicos del Ministerio de Desarrollo Productivo– que se enfocaba en la legalización de una cadena de producción regulada bajo estándares técnicos de calidad incompatibles con los del autocultivo. Volveremos sobre los desajustes que implica este punto en la última sección.³⁴

³² “[...] El debate social, político y mediático [alrededor de la Ley 27350] ha redundado en cierto logro en desmitificar los usos de una sustancia demonizada durante un siglo de prohibicionismo acrítico y absolutista; en hacer visibles a pacientes, madres, padres y niños que precisan de esta sustancia para paliar los efectos de sus patologías; en la organización social de tales personas en agrupaciones donde prima la solidaridad entre sus miembros y la sociedad en general; en la presencia de tales actores en el debate institucional, académico, científico y médico sobre la materia, reconsiderados y empoderados como sujetos políticos [...]” (*Ibid.*, p. 12).

³³ Como evidencia sintomática de lo anterior, véase la desgrabación taquigráfica de la reunión de la Comisión de Acción Social y Salud Pública en oportunidad de la discusión de lo que finalmente sería la Ley 27350 llevada a cabo el 14/6/2016. En ese encuentro, de unas tres horas de duración, se mencionó el término “autocultivo” en diecinueve oportunidades. Por tomar solo un ejemplo, un representante de una conocida organización cannábica expresó: “la legalidad del autocultivo [es] una herramienta fundamental de acceso al cannabis medicinal. (Aplausos). Digo que es fundamental porque democratiza algo tan importante como el acceso a la sustancia; cualquiera la puede cultivar en su casa” (Comisión de Acción Social y Salud Pública, 2016: 16).

³⁴ La no contemplación del autocultivo no fue la única crítica realizada a la Ley 27350 desde las organizaciones cannábicas. Por caso, un representante de una de estas organizaciones sostuvo: “La Ley 27350 complejizó cosas que antes eran más simples. Por ejemplo, antes, si un médico te recetaba un producto con cannabis existía la posibilidad de tenerlo bajo la figura de ‘importación por uso compasivo’. La Ley, en vez de simplificar, dificultó y ralentizó esa vía de obtención” (entrevista personal, 13/5/2020). Como contracara, un exintegrante del Programa Nacional creado por la Ley 27350 resaltó las dificultades para tornar efectivas las disposiciones de la norma: “Fueron impensadas la gran cantidad de dificultades burocráticas para el armado de una nueva administración versus la ansiedad de los actores del sector para que haya avances concretos en las acciones. Si bien se trató de una experiencia estimulante, fue una trituradora de carne. Había posiciones encontradas dentro del propio poder ejecutivo. Diría que en algunos ministerios nos censuraban como si fuéramos narcos y en otros nos acusaban de gendarmes” (entrevista personal, 15/5/2020).

En paralelo a las críticas de usuarios y organizaciones cannábicas por la ausencia de un mecanismo legal de “acceso autogestivo” al cultivo de cannabis medicinal, otros actores (empresas, emprendedores privados, algunos gobiernos provinciales y municipales) echaban en falta la posibilidad de construir una cadena formal de abastecimiento de insumos y producción de cannabis y sus derivados con fines medicinales. La pregunta central que muchos de estos actores se hacían desde la sanción de la Ley 27350 puede expresarse así: ¿por qué si ahora es legal el consumo regulado de cannabis medicinal no se legaliza también su producción regulada de forma más amplia?

En otros términos, mientras que muchos usuarios y organizaciones sociales cannábicas se preguntaban por qué no podían cultivar de forma legal para el autoconsumo, otros actores –que buscaban establecer iniciativas productivas más formales– se preguntaban por qué no existía una regulación legal para un mercado que diera sostén a una nueva cadena productiva sectorial.

Pese a que la Ley 27350 no ofrecía un andamiaje jurídico adecuado para este segundo propósito, muchas instituciones –fundamentalmente públicas, pero también algunas del sector privado– decidieron de todas maneras avanzar en sus objetivos. Para ello, bajo una interpretación, como mínimo, forzada de la normativa vigente, realizaron convenios o acuerdos institucionales con el INTA o el Conicet a fin de dar los primeros pasos (normalmente consistentes en la evaluación de genéticas alternativas y la prueba de adaptación a suelos) tendientes a producir cannabis de uso medicinal.

El puntapié inicial y más relevante en esta seguidilla de iniciativas en “zona gris” en materia normativa lo dio el gobierno de la provincia de Jujuy con la creación de Cannava Sociedad del Estado en mayo de 2018. Esta empresa llegaría a convertirse en los años siguientes en la mayor iniciativa productiva –abarcando la integración de las etapas de cultivo y posterior elaboración de aceites en un laboratorio propio– a nivel nacional. Pero el proyecto de Cannava no fue el único, sino que también se gestaron iniciativas productivas de distinto alcance en La Rioja (con la empresa Agrogenética Riojana), San Juan (Canme), Misiones (Biofábrica Misiones) y Pergamino (Pampa Hemp), entre otras.³⁵

³⁵ Véase Ministerio de Economía (2023: 255).

La apuesta por una industria naciente: la gestación de la Ley 27669

Desde comienzos de 2020, bajo un gobierno recién asumido, la regulación del sector en Argentina sufriría alteraciones importantes. Como novedad, los esfuerzos públicos para diseñar un esquema de regulación –y eventualmente también de promoción– sectorial del cannabis medicinal trascendieron los estrechos límites del Ministerio de Salud. En efecto, las autoridades del –por entonces creado– Ministerio de Desarrollo Productivo (en adelante, MDP) decidieron avanzar en el análisis de las potencialidades de la cadena productiva sectorial y sus especificidades regulatorias. Esta iniciativa incluyó un estudio con recomendaciones de política realizado por parte de un economista especializado en desarrollo productivo (López, 2021) y la formación de un equipo multidisciplinario encargado de delinear una nueva propuesta normativa para ser enviada al Congreso.³⁶

El objetivo del MDP estaba guiado fundamentalmente por las perspectivas potenciales que ofrecía el desarrollo del sector en materia de actividad, empleo y exportaciones. En efecto, si se analiza el informe técnico que acompañó al proyecto de ley que el Poder Ejecutivo envió al Congreso se aprecia que entre los fundamentos principales de la ley se destaca el hecho de que se trata de una industria naciente con una gran potencialidad para crecer, traccionar servicios intensivos en conocimiento, generar empleo calificado en economías regionales y, eventualmente, alcanzar los mercados externos a medida que la legislación internacional ganara en flexibilidad. En definitiva, el objetivo de la nueva legislación fue resumido así:

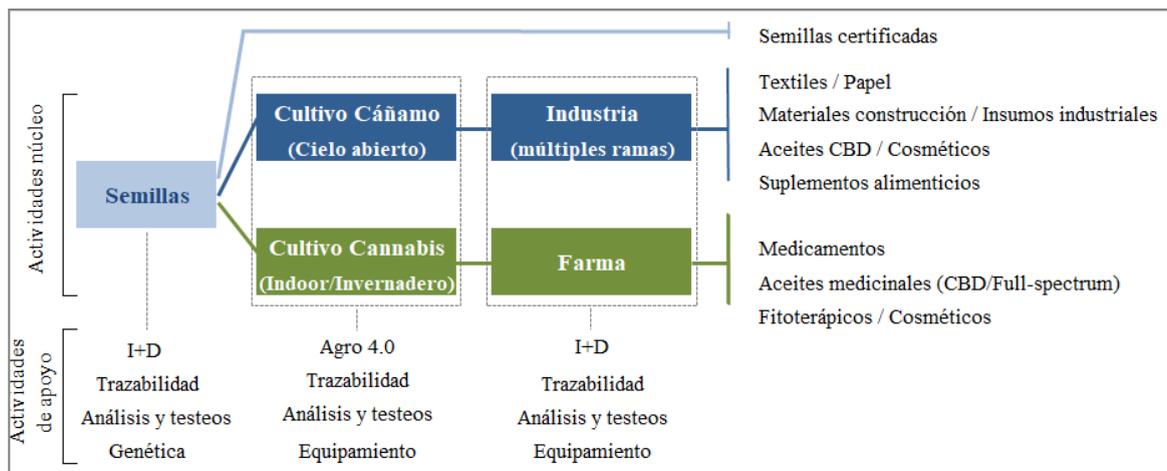
Se busca impulsar una ley que posibilite y fomente los proyectos de inversión pública, privada o mixta en los distintos segmentos de la cadena productiva sectorial del cannabis medicinal [y asimismo] legalizar los diferentes eslabones productivos y de comercialización del cáñamo industrial y sus subproductos. (PEN, 2021: 5-6).

Esta definición marca dos puntos novedosos en relación con la normativa hasta entonces existente. Por un lado, se buscaba fomentar el nacimiento de una cadena de producción y comercialización novedosa, donde –a diferencia de lo estipulado por la Ley 27350– se le daba la bienvenida a las inversiones del sector privado para que intervinieran en el segmento del cannabis de uso medicinal; por otro lado, se inauguraba la creación de otra

³⁶ La iniciativa sobre cannabis medicinal y cáñamo que derivó en la propuesta sancionada en la Ley 27669 fue parte de la agenda de un espacio institucional novedoso dentro del Ministerio de Desarrollo Productivo, denominado Consejo para el Cambio Estructural, que surgió con el propósito de contar con un espacio internalizado de discusión y propuestas de políticas productivas con mirada de largo plazo.

subcadena productiva articulada alrededor del cáñamo industrial.³⁷ Las características centrales de ambas subcadenas se reflejan de forma estilizada en la Figura 2.

Figura 2. Representación estilizada de las cadenas productivas del cannabis medicinal y el cáñamo industrial



Fuente: PEN (2021).

Pese a que resulta claro su “énfasis productivista”, la justificación técnica del proyecto elaborado por el equipo del MDP también presentaba una visión confluyente en materia de facilitar el acceso a la salud con productos de trazabilidad controlada:

Se considera que un nuevo marco normativo que regule la elaboración y comercialización de productos derivados de cannabis con fines terapéuticos –junto con una eficaz aplicación de los mecanismos de regulación contemplados– puede contribuir a regularizar el extendido mercado informal de aceites y otras preparaciones herbarias irregulares que existe en la actualidad. Esos productos carecen hoy de cualquier tipo de control respecto de su composición y calidad, con las implicancias del caso para quienes, en ausencia de canales de acceso legales y fluidos, deciden consumirlos. [Por ello], el desarrollo de una cadena productiva doméstica promovida, regulada y controlada desde el Estado favorecería el cumplimiento de los objetivos de la Ley 27350 al fortalecer la generación de una oferta de productos de calidad controlada. (*Ibíd.*, p. 4)

³⁷ El cáñamo –muchas veces referido como cáñamo industrial– es una variedad de la planta de cannabis que se caracteriza por sus bajísimas concentraciones de THC (generalmente menores al 1%). Se trata de una planta particularmente robusta, rústica y resistente a los diversos factores climáticos que, a diferencia del cannabis de uso medicinal, se cultiva a cielo abierto y da lugar a múltiples subproductos industriales (papel, textiles, biocombustibles, bioplásticos y aceites comestibles, entre muchos otros).

La visión que se expresa desde la propuesta del MDP en este último aspecto es muy importante para entender las discordancias normativas que se derivaron de la aparición de una nueva reglamentación de la Ley 27350 en noviembre de 2020 y el tratamiento confluyente de la Ley 27669 a principios de 2021. Se volverá sobre este punto en el próximo apartado.

Como se dijo, el objetivo central del proyecto del MDP fue establecer un nuevo marco regulatorio para viabilizar la conformación de la cadena productiva del cannabis legal en la Argentina (dividida, a su vez, en la subcadenas medicinal y del cáñamo industrial). Para ello, tal como ocurrió en los países que decidieron avanzar en esta industria, el proyecto contemplaba un sistema de licencias y autorizaciones a ser otorgadas por parte del Estado para poder participar legalmente en cada una de las etapas o segmentos de la industria.

A su vez, se propuso la creación de un nuevo actor público para que oficiara como rector de la nueva cadena productiva y articulara sus diversas instancias de regulación. Así surge la Agencia Regulatoria de la Industria del Cáñamo y del Cannabis Medicinal (Ariccame). En el informe técnico del proyecto se sostenía que la Ariccame enfrentaría el desafío no solo de interactuar con futuros actores productivos (públicos o privados) solicitantes de licencias para operar en la industria, sino también con diversas agencias públicas nacionales involucradas en la regulación sectorial.³⁸ Por otro lado, durante el tratamiento del proyecto de ley, se puso de manifiesto que los esfuerzos de articulación de la Ariccame serían aún mayores en tanto deberían contemplar una dimensión de trabajo conjunto con los gobiernos provinciales, dado que el Senado introdujo en el texto del proyecto la conformación de un Consejo Federal para el Desarrollo de la Industria del Cáñamo y Cannabis Medicinal constituido por un representante de la Nación y uno por cada provincia, con atribuciones técnicas al momento de evaluar la solicitud de las licencias.

³⁸ Entre ellas se incluyen los ministerios de Salud, Agricultura, Ciencia, Tecnología e Innovación y Seguridad, los cuales, junto al Ministerio de Desarrollo Productivo, conforman el directorio de la Ariccame; asimismo, de acuerdo con la experiencia internacional, se estima necesario una articulación permanente con diversas agencias técnicas que influyen en procesos de registro, habilitación y certificación de procesos y productos (como Anmat, Inase, Anlap, INTA, INTI, entre otras).

Dilemas y desafíos de una legislación imperfecta

Como hemos repasado hasta aquí, el armado de la estructura normativa de regulación del cannabis medicinal en la Argentina se dio “en dos tiempos”, con la sanción de las leyes 27350 de 2017 y 27669 de 2022.

La primera ley legalizó y reguló las condiciones aceptadas de consumo de los derivados de cannabis con fines medicinales. Pero fue restrictiva al momento de determinar cómo y quién se encargaría de generar y proveer los aceites u otros derivados autorizados; solamente dos actores públicos –INTA y Conicet– fueron habilitados por la ley para cumplir el rol de oferentes (y también Anmat si incluimos los productos importados). Sin embargo, varios proyectos locales (que evidentemente tenían un interés latente en iniciar experiencias no solo de investigación sino de desarrollo productivo) encontraron en la Ley 27350 un intersticio normativo para ponerse en marcha.

En buena medida, el proyecto que derivó en la segunda ley examinada buscó atender las limitaciones o zonas grises que había dejado la primera en lo que podríamos llamar “el lado de la oferta” del desarrollo sectorial. Es decir, buscó legalizar la creación de una cadena productiva sectorial regulada donde distintos actores, no solo públicos sino también privados, pudieran participar en los múltiples segmentos que contempla la actividad. En este sentido, puede afirmarse que la segunda normativa elaborada por el MDP venía a funcionar como un complemento virtuoso de la ley anterior.

Sin embargo, bajo una mirada retrospectiva, se perciben una serie de circunstancias que complejizaron la idea de alcanzar una complementación normativa armónica. En lo que sigue analizaremos dos de esas circunstancias: i) la legalización del autocultivo y el cultivo para terceros; y ii) el largo aplazamiento en la entrada en vigor de la Ley 27669.

Un primer elemento para señalar fue la aparición de una nueva reglamentación por decreto presidencial de la Ley 27350 en noviembre de 2020. La modificación más trascendente en relación con la reglamentación original que había tenido la ley en 2017 fue la incorporación de la vía del autocultivo y el cultivo para terceros –por parte de ONG– como vía de provisión de los derivados de cannabis para los usuarios medicinales:

El Reprocann registrará, con el fin de emitir la correspondiente autorización, a los y las pacientes que acceden a *través del cultivo controlado a la planta de cannabis y sus derivados*, como tratamiento medicinal, terapéutico y/o paliativo del dolor. Los y las *pacientes podrán inscribirse para obtener la autorización de cultivo para sí, a través*

de un o una familiar, una tercera persona o una organización civil autorizada por la autoridad de aplicación (PEN, 2020, Artículo 8).

Este punto novedoso es determinante para entender los desajustes interpretativos que evidentemente existían al interior del propio Poder Ejecutivo sobre cómo debía arbitrarse el funcionamiento del sector. La habilitación legal no solo del autocultivo, sino también del cultivo para terceros por parte de organizaciones civiles en buena medida implicaba un desacople con el proyecto de ley que estaba siendo elaborado en ese mismo momento por el MDP y que sería enviado unos meses más tarde al Congreso. Ese desacople queda expuesto en el informe técnico con el que el MDP acompañó el proyecto de la futura Ley 27669:

Existe numerosa evidencia científica disponible que pone en dudas que el autocultivo de plantas de cannabis para ser consumido de forma privada resulte compatible con una aplicación segura y con objetivos verdaderamente medicinales. De acuerdo con la JIFE-ONU [...] fumar cannabis no es una manera aceptable médicamente de obtener dosis normalizadas de cannabinoides [...]. Los cannabinoides de calidad farmacéutica deben ser aprobados por el sistema de reglamentación farmacéutica del país para usos médicos claramente definidos. (PEN, 2021b:11)

El citado informe técnico advierte también que la agencia regulatoria cuya creación se estaba proponiendo en el proyecto, la Ariccame, no intervendría en el otorgamiento de las autorizaciones de autocultivo y cultivo para terceros por parte de asociaciones civiles que acababan de ser habilitadas tan solo unos meses antes por decreto presidencial (PEN, 2021b:12).

Así, con tan solo unos meses de diferencia, el Poder Ejecutivo abría la puerta para la conformación *de hecho* de un “doble comando” en el control y la regulación del cannabis con destino medicinal, un punto desaconsejado por la experiencia internacional sobre el sector. En otros términos: incluso antes de nacer formalmente, la Ariccame, que era presentada en el proyecto del MDP como el futuro “actor rector” de la cadena del cannabis medicinal, veía desdibujado su papel como tal.

Consultado sobre este punto, uno de los integrantes de los equipos técnicos del MDP encargados de la elaboración de la nueva propuesta de ley sostuvo:

Era evidente que la nueva reglamentación de la Ley 27350 buscaba cumplir una función social de protección a quienes cultivaban cannabis para consumo personal.

Para nosotros ese derecho era válido, pero no debía maquillarse bajo el pretexto del uso medicinal. El proyecto que estábamos preparando tenía el objetivo de promover una industria regulada que fabricara aceites y productos estandarizados de calidad controlada. Uno de los destinos para esa producción, sobre todo al principio, era el Programa Nacional creado por la Ley 27350, que podría comprar esos aceites de calidad y suministrarlos de forma gratuita a los usuarios del Reprocann. Esa oportunidad de apalancar el desarrollo de productos nacionales de alta calidad y trazabilidad controlada en parte dejó de tener sentido una vez que se habilitó el autocultivo y cultivo de ONG para terceros. Además, veíamos completamente desacertado en términos de control y regulación sectorial la duplicidad en el otorgamiento de autorizaciones que abría la nueva reglamentación de la Ley 27350 y las disposiciones que más adelante sacó el Ministerio de Salud (entrevista personal, 12/4/2022).

El señalamiento a estas disposiciones hace referencia al hecho de que, en marzo de 2022, la Resolución 673/2022 del Ministerio de Salud determinó los “rangos de cultivo” máximos para las ONG autorizadas por dicho ministerio a representar a terceros usuarios de cannabis en consonancia con la segunda reglamentación de la Ley 27350:

Cada ONG inscripta en el Reprocann podrá representar bajo el rol de cultivador como máximo a 150 personas; en aquellos casos en que se supere esa cantidad de vinculaciones, las ONG podrán solicitar [al] Ministerio de Salud de la Nación, según los medios que este arbitre, que autorice la ampliación de los límites establecidos; [cada ONG] podrá cultivar hasta 6 m² para cultivo interior, y hasta 15 m² para el cultivo exterior, por predio; a los fines del cultivo, las ONG podrán registrar múltiples predios; [cada ONG] podrá transportar por vehículo entre 1 y 6 frascos de 30 ml o hasta 40 gramos de flores secas o hasta la cantidad de plantas autorizadas por persona representada. (PEN, 2022)

Las decisiones precedentes refuerzan nuestra interpretación de que se estaba gestando un doble comando regulatorio para la elaboración de cannabis con destino medicinal. Por un lado, las ONG podrían producir para un número muy relevante de usuarios (150 o más si así lo solicitaran) bajo la autorización del Ministerio de Salud; por otro lado, la Ley 27669 identificaba en la Ariccome al único regulador encargado de otorgar licencias y autorizaciones para elaborar cannabis medicinal. En medio de este desacople legal,

ninguna norma o disposición complementaria clarificaba si se requeriría desde la autoridad pública algún tipo de exigencia común en términos de protocolos técnicos, normalización de procesos y/o control de calidad sobre los productos obtenidos por las dos “ventanillas” regulatorias existentes.

El segundo aspecto adverso desde un punto de vista normativo para el desarrollo del sector –que tiene un vínculo directo con el anterior– ha sido la gran dilatación en los plazos de puesta en marcha efectiva de la Ley 27669. Lo que había sido un veloz tratamiento en la Cámara de Senadores no pudo replicarse en Diputados y el proyecto debió esperar diez meses hasta que fue convertido en ley en mayo del año 2022. A partir de entonces, la implementación efectiva de la ley ingresó en una fase de postergación indefinida derivada de los reiterados y profundos cambios institucionales que sufrió el ministerio que oficia como autoridad de aplicación de la Ley 27669.

En junio de 2022, a solo un mes de la aprobación de la norma, renunció a su cargo quien fuera el primer ministro de Desarrollo Productivo del gobierno asumido en diciembre de 2019, bajo cuya gestión se había promovido el proyecto plasmado en la Ley 27669. Posteriormente, tras la asunción y salida de un nuevo ministro en solo dos meses, dicho ministerio fue transformado en secretaría y absorbido por el Ministerio de Economía, en un contexto de crecientes tensiones y otras urgencias de gestión. Como es obvio, estos sucesivos cambios institucionales impactaron en la continuidad de los equipos técnicos ministeriales vinculados al proyecto y ralentizaron la elaboración de la nueva normativa necesaria para poner en marcha la nueva ley. La reglamentación de la Ley 27669 –un componente normativo indispensable para avanzar en la conformación y puesta en marcha operativa de la Ariccame– se produjo recién en agosto de 2023, pocos días antes de terminar este escrito y más de quince meses después de aprobada la ley.

La agencia surgida de la Ley 27669 enfrenta ahora el desafío de constituirse como tal, lo que implica conformar los equipos técnicos necesarios, dictar su propio estatuto de funcionamiento, establecer normativa precisa para definir las categorías de las licencias y autorizaciones, instituir los mecanismos de control y articular acciones con el Consejo Federal establecido en la ley para comenzar a operar. Asimismo, tal como se desprende de la observación de la experiencia internacional, también deberá involucrarse no solo en

la regulación de la cadena productiva, sino también en la coordinación de distintas acciones de promoción sectorial.³⁹

Esto supone numerosas tareas entre las cuales se incluyen la definición de nuevas categorías o tipologías de productos derivados del cannabis y el cáñamo industrial (para lo cual resultará necesario articular acciones con organismos técnicos claves para alcanzar una aplicación efectiva de la Ley 27669 y el desarrollo del sector, tales como Inase, Anmat y Senasa); el involucramiento en la certificación de procesos y productos (un aspecto determinante para, entre otras cosas, alcanzar mercados de exportación); el fomento al desarrollo de la subcadena del cáñamo industrial, la cual –a diferencia de lo relativo al cannabis medicinal– no registra prácticamente antecedente alguno en nuestro país; la eventual articulación de los micro y pequeños productores que busquen sacar licencias para comenzar a operar a fin de alcanzar una escala de producción adecuada; y la implementación, junto con los organismos crediticios competentes, de líneas de financiamiento para algunos actores y proyectos del sector.

En definitiva, el mayor desafío que enfrenta la Ariccome será lograr alcanzar en los hechos el rol de “institución sectorial rectora” que la Ley 26669 le confirió. No será un camino sencillo de recorrer dado el despliegue desordenado que han exhibido hasta aquí las sucesivas capas normativas sectoriales. Sin embargo, se trata de un reto necesario para promover el desarrollo de las iniciativas productivas actuales y futuras del sector del cannabis medicinal en la Argentina y garantizar un adecuado acceso a la salud de la población usuaria.

Referencias bibliográficas

Comisión de Acción Social y Salud Pública (2016). Desgrabación taquigráfica de la reunión de la Comisión del día 14 de junio de 2016.

<https://www.pensamientopenal.com.ar/system/files/2016/07/miscelaneas43884.pdf>

Fusero, M. (2017). Un fracaso en lo jurídico y un logro en lo político. Ley 27350 sobre uso medicinal del cannabis. *Revista Pensamiento Penal*.

³⁹ Un referente experto en el sector del cannabis en Uruguay y exfuncionario de la agencia reguladora de dicho país sostuvo: “A medida que avanzábamos en la gestión y la interacción con la industria nos íbamos dando cuenta que no alcanzaba con que desde el Ircca [Instituto de Regulación y Control del Cannabis] nos limitáramos a usar el ‘sombrero del regulador’ sectorial. También teníamos que calzarnos el ‘sombrero del promotor’ sectorial de una actividad que presenta los desafíos propios de toda industria naciente” (entrevista personal, 11/3/2021).

<https://www.pensamientopenal.com.ar/doctrina/45957-fracaso-lo-juridico-y-logro-lo-politico-ley-27350-sobre-uso-medicinal-del-cannabis>

Iermini, M. (2017). Ley 27350 de Investigación médica y científica del uso medicinal de la planta de Cannabis y sus derivados. Análisis jurisprudencia, legislativo, aspectos de investigación y proyecciones sociales. *Redea. Derechos en Acción*, año 2, núm. 3.

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

https://www.incb.org/documents/Publications/AnnualReports/AR2022/Press_Kits/INCB_press_kit_spa.pdf

Ley 19172 de Uruguay (2014).

https://www.gub.uy/junta-nacional-drogas/sites/junta-nacional-drogas/files/documentos/publicaciones/Ley_19.172_Cannabis_WEB_vfinal.pdf

Ley 27350 de Argentina (2017).

<http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/270000-274999/273801/norma.htm>

Ley 27669 de Argentina (2022).

<http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/270000-274999/273801/norma.htm>

López, A. (2021). La cadena de valor del cannabis: situación y tendencias internacionales, y oportunidades para la Argentina. *Serie Documentos de Trabajo del CCE*, núm. 1. Consejo para el Cambio Estructural, Ministerio de Desarrollo Productivo de la Nación.

Ministerio de Economía (2023). Proyecto Cannabis Medicinal. *Argentina Productiva 2030. Misión 3. Producir más bienes y servicios ligados a la salud para garantizar la seguridad sanitaria. Plan para el Desarrollo Productivo, Industrial y Tecnológico*.

https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/mision_3_vf.pdf

PEN (2017). Decreto 738/2017 de reglamentación de la Ley 27.350. Poder Ejecutivo Nacional, Argentina.

PEN (2021). Informe técnico del proyecto de ley 'Marco regulatorio de la industria del cannabis medicinal y el cáñamo industrial en la Argentina'. Referencia: EX-2021-34712073-APN-DGD#MDP. Poder Ejecutivo Nacional, Argentina.

PEN (2021b). Decreto 883/2020 de reglamentación de la Ley 27350. Poder Ejecutivo Nacional, Argentina.

PEN (2022). Resolución 673/2022. Rangos permitidos para el cultivo de ONG, Anexo 4. Poder Ejecutivo Nacional, Argentina.

Sordo, L. y Gual, A. (2022). Cannabis recreativo y cannabinoides terapéuticos, ni mezclados ni agitados. *Gaceta Sanitaria*, vol. 6, núm. 36, Sociedad Española de Salud Pública y Administración Sanitaria.

Uruguay XXI (2023). Sector Cannabis en Uruguay. Abril. <https://www.uruguayxxi.gub.uy/uploads/informacion/9a6dde7632d555a44fec072d1f470acda7b48be0.pdf#:~:text=En%202021%20unos%205%20pa%C3%ADses,las%20764%20toneladas%20en%202021>.

* Germán Herrera Bartis es Licenciado en Economía (UBA), Magíster en Políticas Públicas (UdeSA) y Doctor en Historia Económica (Universidad de Barcelona). Veinte años de experiencia en docencia e investigación universitaria (UBA, UdeSA, USAL, UNAB, UNQ, e ISEN), con múltiples publicaciones en libros y revistas especializadas en desarrollo productivo y políticas públicas. Se ha desempeñado como consultor económico para diversas instituciones. En el ámbito de la gestión pública fue Director Nacional de Promoción de Comercio e Inversiones (Ministerio de Relaciones Exteriores), Economista Jefe del Centro de Estudios para la Producción (Ministerio de Industria) y Coordinador de Estadísticas Económicas (INDEC). Actualmente es docente e investigador del Departamento de Economía y Administración de la Universidad Nacional de Quilmes.



Transformar

Revista en Economía y Gestión



Universidad
Nacional
de Quilmes



Departamento
de *Economía*
y *Administración*