

ALEJANDRO  
ROFMAN  
Organizador

## CIRCUITOS PRODUCTIVOS REGIONALES Y ESTRATEGIAS DE DESARROLLO EN LA ARGENTINA DEL SIGLO XXI

**ADE**  
INSTITUTO ARGENTINO PARA EL  
DESARROLLO ECONOMICO  
[www.iade.org.ar](http://www.iade.org.ar)

 **realidad  
económica**  
ISSN 2545-708X

**AGENCIA**  
NACIONAL DE PROMOCION  
CIENTIFICA Y TECNOLOGICA  


Circuitos productivos regionales y estrategias de desarrollo en la Argentina del siglo XXI /  
Alejandro Rofman ... [et al.] ; dirigido por Alejandro Rofman ; ilustrado por María  
Flores Marcos. - 1a ed. - Ciudad Autónoma de Buenos Aires : IADE, 2020.  
Libro digital, PDF

Archivo Digital: descarga y online  
ISBN 978-987-47691-1-4

1. Economía Regional. 2. Desarrollo Económico. I. Rofman, Alejandro, dir. II. Marcos, María  
Flores, illus.  
CDD 338.982

### **Consejo Editorial**

Cristina Valenzuela (CONICET- IGHII UNNE)

Javier Ghibaudi (IPPUR-UFRJ de Brasil)

Raúl Paz (CONICET-INDES UNSE)

**Ilustración de tapa: e interiores:** María Flores Marcos

La responsabilidad del texto firmado recae de manera exclusiva sobre sus  
autores y su contenido no refleja, necesariamente, el criterio de la dirección ni  
de la entidad editora. El texto puede ser libremente reproducido con sólo  
acreditar a IADE/Realidad Económica como fuente de origen, salvo indicación  
en contrario

[www.iade.org.ar](http://www.iade.org.ar)

# Circuitos productivos regionales y estrategias de desarrollo en la Argentina del siglo XXI

**Alejandro Rofman**

Organizador





# Contenido

<b>Prólogo</b> .....	7
<i>Carlos Antônio Brandão</i>	

<b>Presentación</b> .....	13
<i>Carlos Cowan Ros, Ariel García y Paula Rosa</i>	

<b>Estructura del libro</b> .....	16
<b>Sobre los autores y las autoras</b> .....	22

## Parte I - **Hacia un marco que visibilice los resquicios de una estructura productiva periférica**

<b>Capítulo 1</b> Aproximaciones teórico-metodológicas .....	26
<i>Alejandro Rofman, Ariel García, Carlos Cowan Ros, Inés L. García y Regina Vidosa</i>	
<b>Capítulo 2</b> Dinámicas de un modelo de acumulación neoliberal (2016 -2019) .....	37
<i>Alejandro Rofman</i>	

## Parte II - **Circuitos productivos regionales**

<b>Capítulo 3</b> El circuito productivo lechero en un contexto de crisis y su reestructuración bajo características de exclusión y concentración .....	59
<i>Inés L. García</i>	
<b>Capítulo 4</b> El circuito productivo del Tabaco en la Provincia de Misiones. La estabilidad de actores, tramas y políticas públicas en contextos de cambios en el régimen de acumulación (2010-2020) .....	77
<i>Ariel García</i>	
<b>Capítulo 5</b> Política de ajuste en la restauración conservadora y sus efectos en el circuito productivo vitivinícola (2015-2019) .....	103
<i>Alejandro Rofman</i>	

## Parte III - **Materias primas y recursos naturales**

<b>Capítulo 6</b> Acumulación y arreglos institucionales en torno al circuito oleaginosa de la soja en Argentina (2008-2019) .....	137
<i>Regina Vidosa</i>	
<b>Capítulo 7</b> Caracterización del circuito minero metalífero en Argentina. Desempeño y políticas estatales durante el gobierno de la alianza Cambiemos (2015-2019) .....	164
<i>Lucila Melendi</i>	
<b>Capítulo 8</b> Neoliberalización y acuerdos institucionales. Disputas por la orientación del circuito productivo de los hidrocarburos no convencionales en Neuquén (2015-2019) .....	194
<i>Marisa Scardino</i>	

## Parte IV - **Experiencias alternativas**

<b>Capítulo 9</b> Fibra de vicuña: comunidades originarias andinas en la dinamización de nuevos circuitos productivos en la Puna jujeña .....	222
<i>Carlos Cowan Ros, Rita Cartagena y Julio Sardina Aragón</i>	
<b>Capítulo 10</b> Circuitos cortos de comercialización. Experiencias de trabajo y de organización alternativas .....	250
<i>Paula Rosa, María Muro, María Florencia Marcos y Carlos Cowan Ros</i>	
<b>Capítulo 11</b> Políticas hidrocarburíferas y cooperativas de trabajo en el Complejo Industrial La Plata (1991 – 2019) .....	272
<i>Nahuel Mamonde</i>	

### **Diagnóstico y estrategias para un desarrollo regional equitativo y participativo**

<b>Conclusiones y Propuestas</b> .....	289
<i>Alejandro Rofman, Ariel García, Inés L. García y Marisa Scardino</i>	

## Capítulo 4.

# El circuito productivo del Tabaco en la Provincia de Misiones. La estabilidad de actores, tramas y políticas públicas en contextos de cambios en el régimen de acumulación (2010-2020)

Ariel García

### INTRODUCCIÓN

En este capítulo se aborda el circuito productivo tabacalero de la Provincia de Misiones durante la segunda década del siglo XXI. En particular, se analizan las prácticas y estrategias de los actores que conforman el eslabón primario, considerando su interfaz con los procesos de comercialización.

La elección de la década de 2010 obedece a uno de los interrogantes que han venido circulando en el seno del Grupo de Desarrollo Regional y Economía Social del Centro de Estudios Urbanos y Regionales (DRyES-CEUR) al momento de organizar la obra colectiva que integra cada aporte ¿cómo se organizan los regímenes sectoriales de acumulación *vis a vis* los procesos político-económicos de *stop and go* que inciden en los inicios y culminaciones de dos regímenes de acumulación<sup>1</sup> que se vienen sucediendo con frecuencia desde el golpe cívico militar de 1976? En particular y de forma esquemática, nos referimos al régimen de acumulación de valorización financiera y al neodesarrollista, centrado en la producción y en el empleo.

En Argentina, la década de 2010 ha estado atravesada por el conflicto entre distintas fracciones de capital, previsiblemente como corolario del impacto de la crisis financiera

---

1 Aquí se comprende al régimen de acumulación como “el conjunto de regularidades que aseguran una progresión general y relativamente coherente de la acumulación del capital (...) Estas regularidades conciernen a: i) un tipo de evolución de organización de la producción y de relación de los asalariados con los medios de producción; ii) un horizonte temporal de valorización del capital sobre la base del cual pueden desprenderse principios de gestión; iii) un reparto del valor que permite la reproducción dinámica de los diferentes grupos sociales o clases; iv) una composición de la demanda social que valida la evolución tendencial de las capacidades de producción; y v) una modalidad de articulación con las formas no capitalistas, cuando estas últimas ocupan un lugar importante en la formación económica estudiada” (Boyer, 2007: 63)

desatada en 2008 en el centro. Así, hasta 2015 ha despuntado un régimen de acumulación neodesarrollista que ha sido exitoso en aplazar la resolución de conflictos entre dichas fracciones y de estas con el sector del trabajo, mediante el fortalecimiento de la autonomía política -factible por un proceso de desendeudamiento- aunque incapaz de resolver y procesar las principales contradicciones de la estructura productiva desequilibrada. Esto es, crecer, agregar valor fortaleciendo la autonomía relativa respecto de las cadenas globales de valor y a la vez evitar el recurrente estrangulamiento del sector externo.

No obstante, en la citada imposibilidad de abordar las causas y consecuencias de la estructura productiva desequilibrada, cabe reconocer la perdurabilidad de regímenes sectoriales de acumulación.<sup>2</sup> Este aspecto dota a algunos circuitos productivos como el tabaco, que se encuentran estructurados por agentes transnacionales y orientados centralmente al mercado externo, de coherencia y persistencia. Sin embargo, esta característica está lejos de ser inmanente y relativa al origen de los agentes que comandan el circuito y al destino central de la producción. En efecto, resulta posible por una arquitectura normativa nacional con una significativa estabilidad temporal y espacial.

La producción de tabaco en Argentina posee una larga historia, orientándose en sus inicios a principios de siglo XX al tabaco negro. Desde 1972 se encuentra regida por la Ley Nacional de Tabaco (1980), que instituye el FET (Fondo Especial del Tabaco), dotando de coherencia estructural y temporal al régimen sectorial de acumulación. En Misiones, el tabaco criollo misionero es un cultivo de larga trayectoria. No obstante, en este capítulo interesa indagar la variedad *burley*, variedad que compone con las de tipo *virginia* y *oriental* el tradicional *american blend* que popularizaron las invasiones norteamericanas (en términos bélicos y culturales) a lo largo del mundo.

La hipótesis de este capítulo es que el *burley* es más que una variedad importada, también es un cultivo con destino central de exportación que conlleva una normatización de las relaciones productor-acopiador, donde los límites en la extracción de renta y plusvalía resultan móviles. Estos límites exceden la discusión del precio de

---

2 Esta distinción entre nivel macro y meso trasciende una problemática de escala y es más propia de nivel. En ese meso-nivel, la teoría de la regulación “distingue un conjunto de normas implícitas y explícitas, los acuerdos interprofesionales, reglas, rutinas y costumbres aceptadas en el sector y todos aquellos dispositivos que ajustan permanentemente las expectativas y los comportamientos individuales a la lógica del conjunto del sector en su funcionamiento económico (Bartolí y Boulet, 1989). En términos de De Bandt (1989:1-2), se constituye un subsistema de pertenencia heterogéneo, en donde confluyen las diferentes dimensiones económicas. Campo de acción que no está definido a priori, sino que es una construcción social e histórica, a partir de arreglos institucionales que garantizan la reproducción parcial de la acumulación sectorial. En consecuencia, las normas de competencia, la tecnología o normas internacionales solo toman sentido en este campo de acción. Mientras que el motor de la dinámica estaría situado a nivel de las empresas, el subsistema es el lugar de la realización, donde se nutre la dinámica estructurada y de decisión, en tanto delimita un campo de acción para los actores económicos” (Vidosa, 2018: 64-65).

acopio e integran la dinámica de distribución del precio FET (sustentado por el fumador) y recursos asociados a la propia regulación de la Ley 19800 (Caja Verde, Programa Operativo Anual -POA- y Caja Verde).

La actividad tabacalera ocupa un lugar especial en la agenda de las políticas públicas. Por un lado, porque existe una “batalla” legal intrincada y compleja respecto a las consecuencias ligadas con el consumo de tabaco en la salud, la sociabilidad (promoción de ambientes libres de humo) y las cuentas públicas (costos sanitarios del tabaquismo). Por otro, porque exceptuando a los grandes productores de las provincias de Salta y Jujuy, el cultivo se desarrolla en áreas donde prevalecen minifundios y mano de obra familiar, los cuáles requieren de atención estatal para morigerar sus problemas estructurales frente al avance del agro-negocio en áreas social y ambientalmente marginales. Este elemento implica una particularidad, debido a que al observar la participación de la producción nacional en el ciclo 2017-2018, las referidas provincias del noroeste representaban un peso del 25% y 36% con una estructura productiva empresarial, mientras que los/as pequeños/as agricultores/as Misiones contribuían con un 29% de los casi 104 millones de kg producidos en aquella campaña (Ministerio de Producción y Trabajo, 2019: 4).

A principios del siglo XX, resulta posible identificar intervenciones públicas en la aplicación y sucesión de diversas formas de impuestos internos al tabaco. Durante las décadas de 1940 y 1950 se establecieron líneas de crédito y fijaron precios sostenidos que favorecieron la sustitución de importaciones. En esta línea, la Ley 14781 de Promoción industrial (1959) incluía a la actividad tabacalera entre los rubros a incentivar, cuestión materializada en decretos promulgados en 1961 y 1962 que instrumentaron la citada legislación. Sin embargo, en el interregno militar de 1962-1963 se unificaron los anteriores decretos en el 5338 de 1963, en donde se excluyó la promoción de la actividad. En 1967, la instauración del Fondo Tecnológico del Tabaco marcó un hito en la regulación tabacalera.<sup>3</sup> Un lustro más tarde, mediante la Ley 19800 de 1972 éste dio origen al Fondo Especial del Tabaco -FET-, que transformaría la actividad definitivamente (pfr. Bertoni, 1995: 45). Desde su sanción hasta 2019 dicha normativa ha sido modificada en más de 60 ocasiones.

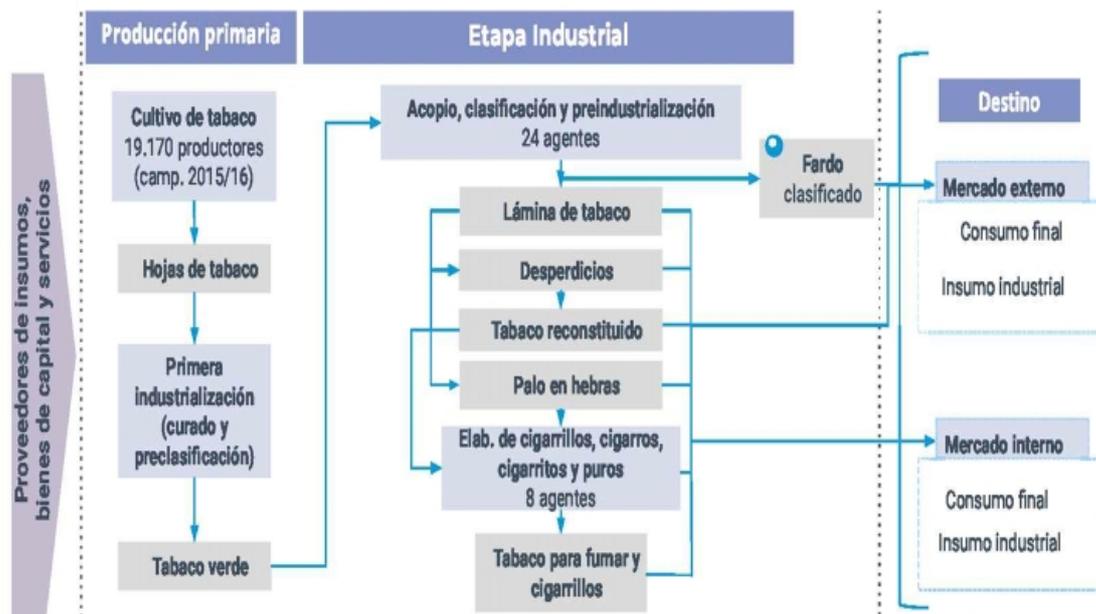
Además de la Ley Nacional de Tabaco (19800), el consumo de tabaco se encuentra alcanzado por la Ley 24674/96 que cambia la Ley de Impuestos Internos y la Ley 24625/1995 y sus modificatorias, Impuesto Adicional de Emergencia a la Venta de Cigarrillos, que gravan el consumo doméstico. Fundamentalmente, la producción se

---

3 Al conocer el Decreto 2284/91 de desregulación económica que dejó en suspenso el FET durante dos años, el Ex Ministro de Economía del Gobierno de Facto de Onganía, Krieger Vasena reconoció que “yo inventé el Fondo Especial del Tabaco. Pensé que se trataba de algo insignificante y terminó siendo un monstruo” (Diario Clarín, 2-11-1991, citado en Bertoni, 1995: 61).

encuentra dirigida y orientada a dos tipos de mercados: la fabricación de cigarrillos para el mercado interno y la elaboración de fardos de tabaco en bruto para la exportación (Ministerio de Hacienda y Finanzas Públicas, 2016: 4). Esta estructura de mercado puede esquematizarse en el siguiente gráfico.

Tabla 1. Cadena de valor del tabaco (República Argentina, 2019)



Fuente: Ministerio de Hacienda y Finanzas Públicas (2016)

Como puede observarse, la estructura del circuito posee un desarrollo significativo en el eslabón industrial. Cabe destacar que la propia definición de circuito productivo trabajada en el marco del DRYES/CEUR a partir de los aportes de Alejandro Rofman resulta pertinente para indagar el eslabón relativamente más débil, el primario (hasta la fase denominada en el gráfico precedente como tabaco verde, consistente en el secado y enfardado). A continuación, se analizan las prácticas y estrategias de los actores que integran y se relación con eslabón primario, considerando su interfaz con los procesos de comercialización. Para ello, el capítulo se organiza en x apartados. En el próximo apartado se caracteriza la estructura primaria de la Provincia de Misiones, focalizando en las y los sujetos agrarios. En el segundo se aborda la dinámica de los acopiadores, observando sus estrategias de incremento de productividad en tanto brazos comerciales de dealers que operan en escala global. En el tercer apartado se trata especialmente la cuestión de precios, dimensión en donde el régimen sectorial de acumulación logra estabilidad y coherencia con relativa independencia del devenir del

régimen de acumulación y sus variables macroeconómicas. Por último, se plantean algunos interrogantes invitando a la reflexión.

### **CARACTERIZACIÓN DEL CIRCUITO**

En el mundo occidental, la producción agrícola posee diversas modalidades de comercialización. Para el caso del tabaco, podemos vislumbrar un desplazamiento de la agricultura vinculada al mercado “libremente” o mediante subastas, a otra basada en los contratos de compra y venta, en desregulaciones públicas (Gras, 1997) o en regulaciones favorables a las agroindustrias exportadoras. Tales cambios pueden situarse en el marco de un modelo que Hernández (2009) define como “ruralidad globalizada” respecto a la experiencia sojera actual de la pampa argentina, aunque es un modelo perceptible en las formas de organización técnica de los tabacaleros de Misiones. La “ruralidad globalizada” implica procesos de transformación en el campo argentino. Especialmente, alude al cambio de actores (surgimiento y consolidación de empresas agropecuarias extra-sectoriales y/o extra-regionales), productos (calidad por sobre cantidad), y mercados (auge del comercio exterior). A diferencia de los chacareros pampeanos integrados a la dinámica exportadora, los tabacaleros se insertan en una división internacional del trabajo que tiende a reproducir sus difíciles condiciones materiales, en una trama de relaciones en las que desenvuelven su actividad con acotados márgenes de acción. Este aspecto resulta relevante a la hora de observar la estabilidad del régimen sectorial de acumulación que otorga coherencia estructural al circuito productivo tabacalero, el cual se reproduce mediante arreglos constantes en términos parciales espaciales y temporales.

Esta inserción a la división internacional del trabajo se instituye mediante un contrato de compra-venta de tabaco. Los acopiadores lo hacen como un modo eficaz de evitar invertir en la producción primaria y controlar la marcha del cultivo (Marsden, et. al. 1996). En términos generales, las agroindustrias han tendido a abandonar el control directo del proceso productivo en la actividad primaria y, paralelamente, fueron concentrando su atención en actividades de alta rentabilidad, tales como el comercio, el crédito y el adelanto de insumos junto con la implementación de contratos de compra-venta. Los/as recién citados/as autores/as encuentran que la actitud de los/as agricultores/as dista de ser pasiva y en algunos casos estos logran mejores tratos para la venta de sus productos. Sin embargo, no son éstos quienes definen sus relaciones comerciales tranquilas afuera. Los requisitos en torno a la calidad y condiciones de entrega pueden incidir elevando las exigencias sin un correlato en los precios efectivamente pagados, mientras los/as agricultores/as son llevados a una “carrera por la calidad” (lo cual redundaría en el aumento de productividad que en este capítulo se expone) en donde no colocan las reglas. En este escenario, los acopiadores están dispuestos a emplear su poder de mercado para obtener la calidad demandada,

mientras los/as agricultores/as hallan influenciadas sus estrategias de reproducción hasta en el financiamiento y el paquete tecnológico, que les son impuestos por aquellos. En estos casos la producción primaria se confina a los/as agricultores/as familiares debido a que su reproducción no-capitalista ha sido aprovechada por las agroindustrias para mejorar sus beneficios. En el caso de Misiones, estos acuerdos tácitos y escritos son parte fundamental de la estructuración de este régimen sectorial de acumulación.

En la Provincia de Misiones, son los/as productores/as de cultivo perennes como el té y la yerba mate habitualmente se asientan sobre sus propiedades, localizadas en colonias fundadas durante la primera mitad del siglo XX. Estos/as cuentan con herramientas para la producción, salvo en casos donde se registra una tenencia irregular, la aparcería y el arriendo con pago en especies o trabajo. En contraposición, los/as productores/as de tabaco, cultivo anual, suelen padecer la problemática de la tenencia del suelo. La tecnología que suelen utilizar consiste en tracción a sangre combinada con productos agroquímicos propios de la revolución verde<sup>4</sup> y la revolución biotecnológica,<sup>5</sup> siendo relativamente minoritarios los casos en los que se observa maquinarias movidas a combustión. La mayoría del tiempo de trabajo es dedicado a la producción agrícola de cultivos comerciales, que suelen ser combinados atendiendo a la estrategia de diversificación que caracteriza a los/as agricultores/as familiares (tabaco y/o yerba mate, té, complementando ocasionalmente con citrus, soja y duraznos). La elección de los cultivos depende variables diversas como el origen étnico, la forma de tenencia de la tierra, la condición y capacidad relativa a la capitalización, las condiciones agronómicas y de acceso a tecnología, las formas de inserción a los mercados, etc. Completan los ingresos de los cultivos comerciales principales con horticultura (verduras de hojas y tubérculos) y otros productos para autoconsumo -avicultura, carbón vegetal y cereales-. Una cantidad significativa de unidades domésticas cuentan con ingresos que provienen exclusivamente de la actividad agropecuaria de la explotación. Más reducida resulta la cantidad de hogares con ingresos extra-prediales, aunque menores a los generados en la unidad, y finalmente,

---

4 Reconocida como la “Revolución Verde” y desarrollada a partir de la Segunda Guerra Mundial, este sistema de producción representa la profundización del modelo agroindustrial en el proceso de transferencia del modo de producción industrial al campo. El mismo se manifiesta fundamentalmente en una extraordinaria homogeneización de la actividad agrícola sustentada en la producción en monocultivo de variedades de “alto rendimiento”, la utilización intensiva de productos químicos y la incorporación al campo de “alta tecnología”, de la cual nunca el/as productor/a es propietario/a, ni se encuentra en condiciones de poder reproducirla ni recrearla por sus propios medios. Las industrias son las “propietarias” de la tecnología y las semillas son patentadas por las empresas que las desarrollan”(Simonetti, et. al. 2010: 3-4).

5 Para enfrentar la crisis de producción y abastecimiento de alimentos que padecen enormes sectores de la población mundial, hoy se plantea la necesidad de impulsar una segunda revolución, esta vez apoyada en los avances de la biotecnología y la ingeniería genética” (Simonetti, et. al. 2010: 5).

también se observan unidades donde los ingresos extra-prediales son superiores a los generados en la explotación (Barsky y Fernández, 2005: 96-97).

Durante el decenio de 1970, una serie de fenómenos propios y ajenos a Misiones conllevan a que sus áreas tabacaleras inicien o profundicen la inserción en la economía global. De este modo, se viene produciendo una inserción en la “ruralidad globalizada” en condiciones subordinadas en la división internacional del trabajo. Esta situación ha sido factible debido a ventajas comparativas tales como condiciones agro-ecológicas, económicas y socio-estructurales que siguen siendo favorables a la producción de una materia prima con demanda a nivel internacional (Domínguez, 1995: 169). Esta autora identifica una serie de alicientes: i) suelos y climas propicios para obtener un burley con mayor tenor de nicotina en relación al tucumano; ii) estructura agrícola familiar flexible -basada en la articulación de diferentes explotaciones una vez realizada la fisión del grupo doméstico-; iii) una disposición particular de los/as productores/as a asimilar rápidamente las técnicas asociadas a este cultivo; iv) una organización sindical menos radicalizada que las de otras áreas tabacaleras -Tucumán, por caso-; y v) una estructura agraria minifundista sustentada en el trabajo familiar.

Como se ha mencionado, resulta infrecuente que los/as productores/as familiares cuenten con título de propiedad. Entre las razones pueden encontrarse: carencias en el ordenamiento territorial, ocupación relativamente reciente -en general sobre latifundios privados- o insolvencia para afrontar una mensura. Debido a esta problemática y ante la exigencia del Estado Provincial, los acopiadores de tabaco comenzaron a solicitar los permisos de ocupación de los/as productores/as asentados/as en tierras privadas, como modo de protegerse ante las posibles demandas de sus propietarios. Desde fines del decenio de 1990, los acuerdos entre dueños y ocupantes en torno a la comercialización de la tierra que éstos últimos trabajan, representa un modo de regularización de la tenencia que suele ser fomentada por los agricultores más capitalizados, como una forma de cumplir las citadas demandas del Estado Provincial y de los acopiadores. Las transacciones implican un precio uniforme, fijado a partir de un sistema de equivalencias en base a la producción de tabaco al que pueden sumársele los recursos forestales naturales e implantados (Schiaivoni, 2009), siendo evaluadas las calidades de tales recursos y los plazos de pago (Diario El Territorio, 27/11/2006).

Algunos de los alicientes recién citados también aparecen en la explicación de las causas de la expansión del Burley, variedad dominante en Misiones. Bertoni y Gras (1994: 200) ubican el inicio de tal incremento en 1986, aunque puede reconocerse su presencia ya en 1979 (Entrevista Personal, 18-9-2007). Estos/as autores/as relacionan el crecimiento de esta variedad con la estrategia exportadora de empresas cigarrilleras – British American Tobacco (BAT) y Phillip Morris (PM)-, cuestión que vinculan con el hecho de que en esta Provincia la mayor parte de los recursos gestionados por los

acopiadores se destinaron a asistencia técnica e insumos. Desde este sector comercializador se entiende que la difusión de la variedad ha sido “ordenada, fue deseada por el productor mismo, por la seguridad que le da en relación a otros cultivos.” Se considera que tal expansión fue posible debido a la caída de precios de cultivos centrales y tradicionales como la yerba y el té, la falta de demanda de estos productos, a la aceptación que tuvo el Burley misionero en el mercado mundial por su condición de producto artesanal y las aptitudes climáticas para su cultivo (ibidem, 22-05-2007). Esta aceptación se vincula con la propaganda realizada por los acopiadores respecto a los resultados económicos del tabaco, lo que ha ido estableciendo una percepción generalizada sobre sus réditos aparentes. En contraposición, parte de la dirigencia gremial disiente con esta idea de incorporación democrática del cultivo a la economía doméstica. Pues, considera que ha sido “una imposición de mercado” vinculada con un cambio en las preferencias de los fumadores hacia tabacos más suaves (ibidem, 23-05-2007)

En esta provincia del nordeste argentino, desde fines de la década de 1980 el área privilegiada para el cultivo del tabaco burley es el centro y nordeste provincial. Hasta principios del siglo XXI, esta última área constituyó una frontera agrícola con tierras disponibles. En este contexto, el tabaco ha permitido a los/as agricultores/as iniciar y estabilizar las nuevas explotaciones y contar con liquidez para un consumo e inversión básicos entre las familias. La producción primaria de este cultivo es organizada y controlada por un reducido grupo de compañías acopiadoras -brazo operativo directo o indirecto de las tabacaleras internacionales- que entablan anualmente relaciones contractuales con un promedio quinquenal de 15,3 mil agricultores en el lapso 2014-2019, lo que representa cerca de un 60% del total del total de los/as productores/as tabacaleros de Argentina. Como se observa en la siguiente tabla, la variabilidad de productores/as inscriptos resulta escasamente significativa.

**Tabla 2.** Provincia de Misiones. Cantidad de tabacaleros censados según campaña (2014-2019).

<b>Ciclo agrícola</b>	<b>Tabacaleros inscriptos</b>	<b>Relación entre ciclos inmediatos (%)</b>
2014/2015	15800	
2015/2016	13802	- 13
2016-2017	14500	+5
2017/2018	16052	+10
2018/2019	16400	+2

**Fuente:** Elaboración propia en base a censos de tabacaleros de Misiones (Ministerio del Agro y la Producción -MAyP- 2019)

En Misiones, la producción se concentra en tres departamentos del nordeste provincial. En el ciclo 2017-2018, considerando la producción en millones de kg de burley, de un total de 29,4 millones de kg, el Departamento Guaraní aportaba 10,7 millones (36,4%), seguido por 7,4 millones del Departamento Veinticinco de Mayo (25%) y luego por otros departamentos con algo menos de 3 millones (General Manuel Belgrano, San Pedro y Cainguás). Esta distribución, centralmente se explica por áreas de frontera agrícola donde se difundieron formas de ocupación espontánea sobre tierras privadas y fiscales. Se trata de un área integrada mediante las condiciones tecno-productivas que imponen los acopiadores de tabaco burley en una división del trabajo subordinada de ruralidad globalizada.

La distribución geográfica se encuentra condicionada por la influencia directa que los acopiadores ejercen sobre miles de productores primarios a partir de la agricultura de contrato y la adquisición del tabaco en función de requerimientos técnicos. Los/as agricultores/as han ido incorporando las decisiones productivas y comerciales tomadas por los comercializadores externos (*dealers*) a través de los acopiadores, situación que se evidencia en hechos como la rápida adopción de los paquetes tecnológicos o de las variedades. La relativamente alta normatización de la relación entre pequeños/as productores/as y empresas tabacaleras se observa en cuestiones como el asesoramiento técnico permanente o la provisión de insumos y materiales, donde los precios resultan menores a los vigentes en el mercado. La escasa capacidad de maniobra acerca y conduce a los/as productores/as a una agricultura de contrato. En definitiva, al aceptar las condiciones y financiamiento para el inicio de la campaña, el/la agricultor/a entra en un ciclo de endeudamiento y des-endeudamiento que posee como actor dominante a comercializadores externos, representados por las compañías acopiadoras.

En esta relativa estabilidad, cumplen un papel relevante las posibilidades del acceso a la salud y la lógica de la deuda, ambos fenómenos sobre los que se explayará más adelante. Un aspecto influyente a la hora de decidir plantar tabaco mediante contrato radica en la posibilidad de contar con una obra social. En el sector tabacalero, el financiamiento de las mismas se encuentra posibilitado por el FET. No obstante, en 2019 la elevada inflación (53,8%) desfinanció a las mismas, dado que el costo de medicamentos e insumos sanitarios casi triplicó dicho índice de precios minoristas.

El paquete tecnológico indicado y entregado por los compradores de tabaco a los/as productores/as al inicio del ciclo agrícola es adquirido por aquellos a través de créditos. En Misiones, los acopiadores de tabaco burley son Cooperativa Tabacalera de Misiones (CTM), Cooperativa Tabacalera de San Vicente (COTAVI), MP y Alliance One.<sup>6</sup> Todos se

---

6 En Misiones tres empresas son los principales clientes de los citados acopiadores de tabaco: Alliance One, Universal Leaf y Philip Morris. Esta última es también una cigarrillera que cuenta en Argenti-

financian con importantes entidades bancarias y ante ellas deben responder, más allá del cumplimiento o morosidad de los agricultores. Éstos poseen la obligación de devolver los recursos por insumos adelantados en el momento del acopio -entre marzo y julio-, cuando se los descuentan considerando el tabaco entregado (Entrevista personal, 29/09/09). Sin embargo, el acceso al crédito bancario es solo un canal de financiamiento para los acopiadores. En efecto, a través del Programa Operativo Anual (POA) que financia el Fondo Especial del Tabaco (FET) se aprobó la conformación de un fondo rotatorio por 7 millones de pesos para que la Cooperativa compre insumos destinados a la campaña 2008-2009. En este caso, los recursos pagados por el fumador se destinan a subsidiar una producción centralmente dirigida a la exportación.

La asistencia técnica se desarrolla bajo una pedagogía *top-down* y aparece como una condición central en los contratos. El modelo adoptado para difundir las técnicas asociadas a la producción tabacalera es el *transferencista*. Es una forma adoptada en diversos países, con el objeto de lograr trasladar de la forma más económica y rápida posible las innovaciones en productos y procesos que les aseguren calidad, cantidad y tiempos. Como se observará, esta pedagogía está dirigida a incrementar la productividad del cultivo, mientras ello se no se traduce en aumento de precios recibidos por el productor.

La aludida pedagogía *top-down* se despliega bajo el supuesto que la ciencia contemporánea resulta central para responder a los problemas originados en el sector agrícola. Para hacerlo, se propone una vinculación asimétrica a través de técnicos, quienes asumen el papel de portadores de soluciones que necesitan los/as agricultores/as. En este sentido, se cristaliza un tipo de vínculo unidireccional en donde la persona “que sabe” (el/la técnico/a) le “transfiere” información a otra que “no sabe”, dando como resultado un modelo concebido y ejecutado de “arriba hacia abajo” (pfr. Cáceres, 2006: 26).

En el contrato de la CTM resulta particularmente esclarecedora la existencia de las expresiones “acatar y ejecutar” y “proteger la confidencialidad”. Nótese que en el contrato de compra-venta de CTM al que se ha accedido se establece el control de la información sobre los insumos entregados. Por otro lado, se menciona a la producción bajo “buenas prácticas agrícolas”, lo que implica producir de acuerdo a los requerimientos apuntados por los técnicos en campo o por las cartillas informativas

---

na con Massalin Particulares, subsidiaria a través de la cual acaparó en 2019 cerca del 70 % del mercado nacional de cigarrillos -su principal competidora, British America Tobacco -hasta 2016 conocida bajo la marca Nobleza Piccardo-, alcanza cerca del 20 % del mismo-. Como sucedió con la crisis de salida de la convertibilidad, desde 2017 incrementaron su participación empresas que no responden al duopolio. Asimismo, la reforma impositiva de 2017 elevó los impuestos a los cigarrillos de bajo precio en el mercado doméstico, con lo cual el negocio mermó sus utilidades por ambas vías (Sanguinetti, 2017).

emitidas por empresas o sindicatos. De los tres contratos estudiados, el que resulta menos explícito al respecto es el de Tabacos Norte -comandada desde 2014 por Massalin Particulares (filial argentina de Philip Morris)- que solo obliga al productor a “permitir el acceso del personal autorizado por la Empresa a la finca (...) a los fines de llevar a cabo un muestreo de tabaco con el objeto de comprobar la presencia o no de residuos, de agentes protectores de cultivo no permitidos y/o que superen el límite permitido para tabaco”. En caso de que se halle un producto no permitido en las muestras, el productor debe responsabilizarse por los costos del análisis. No obstante, esta situación exhibe la vulnerabilidad de la relación que entabla con el acopiador, debido a que no posee forma de identificar la trazabilidad de la muestra efectivamente extraída por el “instructor” (Entrevista personal, 4-03-2020).

La denominación “instructor”, naturalizada en el campo misionero, trasluce la intencionalidad con la que el técnico interviene en la producción. La internalización de estos requerimientos resulta tal que uno de los principales actores del sector se refirió a la relación instructor-productor como una vinculación en la que este último es “adiestrado”.

En este esquema, los “instructores” no solo brindan asistencia técnica -dos a cuatro inspecciones para examinar la marcha del cultivo y difundir las disposiciones técnicas establecidas por las empresas-. Estas “visitas” tienden a ser más esporádicas una vez que el/la agricultor/a demuestra una trayectoria en la organización y gestión del cultivo acorde a los designios empresariales. Más allá de su responsabilidad con la marcha del tabaco, los/as técnicos/as también realizan tareas administrativas. Así, inscriben al/la productor/a ante la empresa acopiadora, registran y controlan la marcha del cultivo, derivan a laboratorio del acopiador el análisis bioquímico del tabaco producido en la chacra, visitan periódicamente la chacra para monitorear el estado de las nacientes de agua, así como las condiciones en que se hallan las herramientas, los galpones con uso de exclusivo al tabaco. Asimismo, inspeccionar la casilla destinada a guardar agrotóxicos y deben prevenir el trabajo infantil -aspecto disruptivo de las prácticas de reproducción-. Son la cara visible de las tabacaleras en el campo, son quienes conocen las estrategias de las compañías y las posibles tácticas de sobrevivencia y micro-resistencias de los/as productores/as.

### **ACOPIADORES: CONCENTRACIÓN TÉCNICA Y ECONÓMICA Y ESTRATEGIAS DE COMPETITIVIDAD**

Los acopiadores de Burley, integrados al mercado de exportación, adoptan una lógica productiva directamente influida por los dealers. Como sostiene Gras (1997: 67), desde finales de la década de 1970 la relación entre acopiadores y *dealers* se estrecha bajo la forma de contratos agroindustriales. Tal vinculación puede enmarcarse en la reorientación de la producción tabacalera argentina hacia la exportación, el auge del

consumo en países periféricos, la apertura de nuevos mercados -por ejemplo, Europa oriental desde la perestroika, después de la caída soviética y de la expansión china como principal productor mundial<sup>7</sup>- y la concentración del sector comercializador internacional. En este escenario, los *dealers* establecen las calidades y mezclas requeridas mediante acuerdos en donde aseguran la compra de la producción antes de que se realice e incluso financian la adquisición y difusión de tecnología. Como en Salta y Jujuy, en Misiones las Cooperativas tabacaleras han resultado ser un importante brazo comercializador para los/as productores/as, aunque su autonomía respecto a las decisiones de los *dealers* sería acotada.

Los acopiadores de burley, integrados al mercado de exportación, adoptan una lógica productiva directamente influida por los *dealers* - exportadores transnacionales-. Desde fines del decenio de 1970 la relación entre acopiadores y *dealers* se estrecha mediante contratos agroindustriales (Gras, 1997). La misma se inscribe en una reorientación de la producción tabacalera argentina hacia la exportación, el auge del consumo del *american blend* -cigarrillo rubio en base a tabacos Burley, Virginia y Oriental- en países periféricos, y la concentración del sector comercializador internacional. En este escenario, los *dealers* establecen las calidades y mezclas requeridas mediante acuerdos en donde aseguran la compra de la producción antes de que se realice, e incluso financian la adquisición y difusión de tecnología. En esta reorientación aparecieron emprendimientos bajo la figura de cooperativas. En las principales provincias productoras -Salta, Jujuy y Misiones- las cooperativas tabacaleras han tenido un papel comercial incierto, puesto que, si bien han competido eficazmente con las cigarrilleras por el mercado exportador, resulta discutible que hayan velado por una efectiva mejora en la calidad de vida de sus asociados, o asegurado que éstos sean los que establecen las condiciones a los *dealers*. Más bien, todo lo contrario. Para que la relación técnica y comercial entre los *dealers* y los acopiadores sea viable, resulta necesario el control de estos últimos sobre los/as productores/as. En esta relación influyen las imposiciones fijadas por los *dealers*. Al inicio de la campaña, el/la agricultor/a suscribe un contrato de producción con una empresa acopiadora, en el que se compromete a efectuar determinada cantidad y calidad de tabaco. Para ello, debe estar inscripto en la Administración Federal de Ingresos Públicos -AFIP-. Como contrapartida, la empresa provee los insumos necesarios para el inicio del ciclo -agroquímicos, semillas y asistencia técnica- que son descontados al momento del acopio. El/la productor/a recibe los citados bienes y servicios en función del cupo que le entrega el acopiador, estimado en un determinado número de plantas. El incumplimiento del contrato por motivos extra-agrícolas puede deberse a una situación extraordinaria. Por ejemplo, un siniestro

---

7 En 2017, China participaba con 36,8% de la producción mundial de tabaco: 2,4 millones de toneladas. Por su parte, Argentina, contribuía con 117 mil toneladas -1,8% del total- (FAOSTAT, 2019).

en la plantación o el tráfico de tabaco hacia Brasil, donde ocasionalmente la diferencia cambiaría posibilita una mayor renta al productor. En estos casos de incumplimiento, los acopiadores comparten información de estos localmente conocidos como “malos productores”, buscando disciplinar a los/as agricultores/as que contravengan las condiciones preestablecidas.

En el ciclo 2018-2019, los acopiadores habilitados por el MINAGRI para adquirir tabaco en función de lo dispuesto en la Ley 19.800/72, son: i) Cooperativa Tabacalera de Misiones -CTM-, ii) Massalin Particulares -MP-, iii) Comercial Industria Misionera Argentina -CIMA, que es propiedad de la CTM-, iii) Bonpland Leaf Sociedad Anónima -BLASA-; iv) Alliance One; y v) Cooperativa Tabacalera de San Vicente -COTAVI-. A pesar de la supuesta diversidad de acopiadores, detrás de las razones sociales solo se trata de dos grupos articulados al comercio exterior y de uno regional, integrado a la demanda agroindustrial brasileña. En efecto, si se efectúa una sistematización de lo enumerado, se encuentra que: i) un primer grupo está comandado por la CTM, que -fundada en 1983- posee entre otros clientes a ALLIANCE ONE y a PM y se valió de recursos FET para adquirir a CIMA; ii) MP es la filial argentina de PM; iii) dos acopiadores relativamente pequeños son BLASA, -de capitales alemanes- y COTAVI. Cabe considerar que MP tiene operaciones directas en las principales provincias productoras de tabaco (variedades burley y virginia): Jujuy, Tucumán, Salta y Misiones. En esta última provincia, comenzó a comandar a la empresa Tabacos Norte (TN) desde enero de 2014, a punto de cambiar su razón social (Diario El Territorio, 5/11/2013). A su vez TN era una empresa acopiadora establecida en 1981 y actor responsable por la inicial expansión del Burley. En la década de 1990 estaba integrada por la misma PM, las desaparecidas REEMTSMA y UNIVERSAL LEAF y hasta principios de la década de 2010 se encuentra conformada en partes iguales por ésta última, ALLIANCE ONE y MP (Domínguez, 1995: 172); y iii) la COTAVI, pequeña cooperativa de San Vicente (Departamento Guaraní) surgida a mediados de la década de 2000 a partir del nucleamiento de agricultores capitalizados en un área productora del nordeste de Misiones, que ocasionalmente coloca burley no demandado por los acopiadores de la provincia tanto en Tucumán como en Brasil -adquirido por empresas como MARASCA e INTERFUMOS-.

Tanto la CTM como ALLIANCE ONE y PM se encuentran relacionadas -y en el caso de esta última hasta integrada- comercialmente con los principales dealers y cigarrilleras del mundo occidental, por lo cual deben organizar la producción y ofrecer un producto acorde a la demanda de tales clientes.

Calidad, precios y cantidades son las principales consignas con la cual los acopiadores se dirigen a negociar anualmente el precio del tabaco. Por lo general, las tratativas se desarrollan durante los meses de febrero a abril, una vez que el productor dispone de esta materia prima -secada y acondicionada en fardos, sin conocer el precio al que la comercializará. La determinación del precio se establece en reuniones en las

que participan; i) las empresas -el grupo conformado por CTM-CIMA y BLASA, COTAVI, Alliance One y MP; II) los tres gremios principales del sector -APTAM, ACTIM y Cámara de Tabaco de Misiones -CAMT-; y iii) el estado, que intermedia entre empresas y gremios a través del Ministerio del Agro y la Producción de la Provincia de Misiones -MAyP-.

La participación del sector agroindustrial en la compra de tabaco *burley* varía anualmente. Por caso, durante la campaña 2019-2020, los acopiadores seleccionan a los/as productores/as debido a la reducción de la compra y el crecimiento de su *stock*. No obstante, dicha variabilidad se suele planificar *ex ante* del inicio del ciclo agrícola, en función de la demanda internacional y la dinámica de precios -considerando la brecha entre precios internos y de exportación-.

Al observar los datos de las campañas desarrolladas entre 2010 y 2018 puede hallarse una significativa variabilidad en la cantidad de kilogramos acopiados según acopiador.

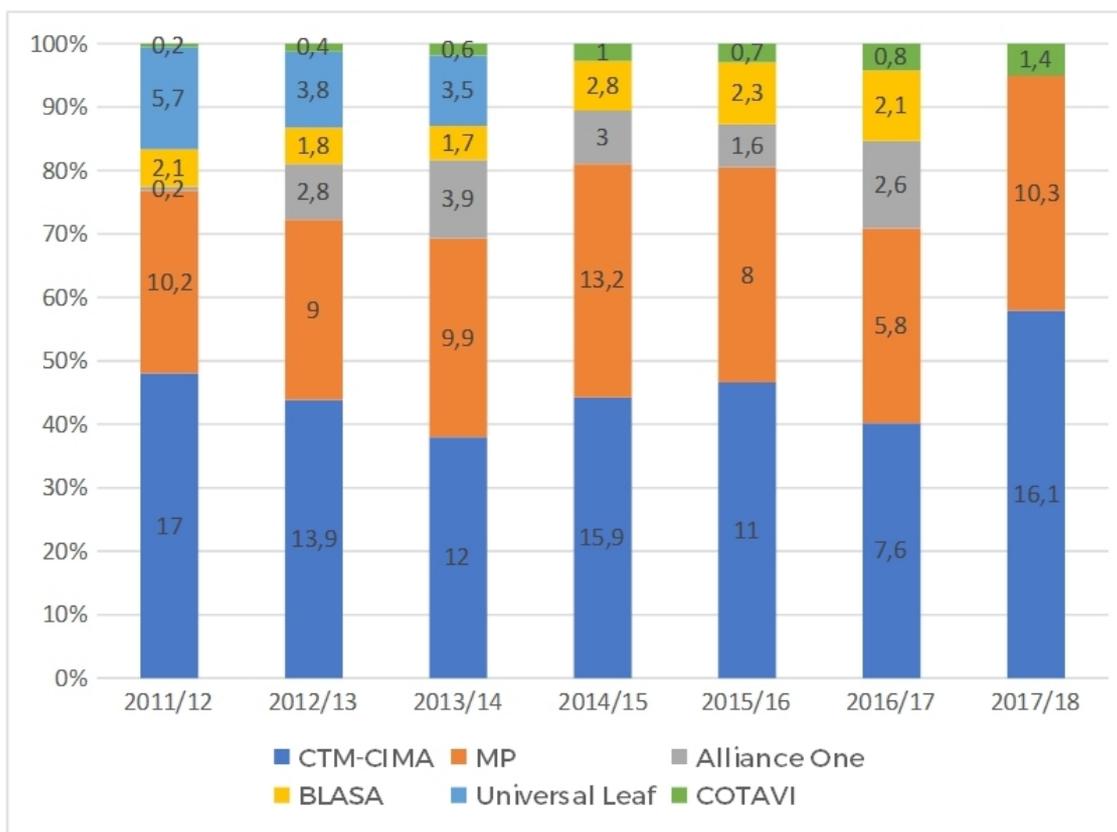
**Tabla 3.** Provincia de Misiones. Empresas acopiadoras de tabaco burley según cantidad de kilos (campañas 2010/11 a 2017/18)

<b>Campaña/acopiador</b>	<b>10/11</b>	<b>11/12</b>	<b>12/13</b>	<b>13/14</b>	<b>14/15</b>	<b>15/16</b>	<b>16/17</b>	<b>17/18</b>
CTM	13,3	11	9,4	12,3	8,5	7,6	16,1	13,4
CIMA	3,7	2,8	2,6	3,6	2,5			
Subtotal CTM-CIMA	17	13,9	12	15,9	11	7,6	16,1	13,4
MP	10,2	9	9,9	13,2	8	5,8	10,2	8,8
Alliance One		0,2	2,8	3,9	3	1,6	2,6	2,7
BLASA	2,1	1,8	1,7	2,8	2,3	2,1		3,4
Universal Leaf	5,7	3,8					3,5	
COTAVI	0,2	0,4	0,6	1	0,7	0,8	1,4	1,2
<b>Total</b>	<b>35,2</b>	<b>29,1</b>	<b>27</b>	<b>36,8</b>	<b>25</b>	<b>17,9</b>	<b>33,9</b>	<b>29,5</b>

Fuente: elaboración propia en base a MINAGRI (2019)

Como puede observarse en función de la información de la cantidad de kilogramos acopiados según empresa, la CTM junto a su controlada CIMA oscila entre un 42% y 48% de participación, indistintamente se trate de la cantidad total de cada ciclo agrícola. Asimismo, puede observarse que MP detenta un peso algo menor, aunque considerable (entre 29% y 37% del total). La participación de ambas empresas, oscilante entre 76% y 81%, evidencia la capacidad de planificación de la producción por tratarse de una forma de agricultura de contrato.

**Gráfico 1.** Provincia de Misiones. Participación de los acopiadores según kg de burley (2011-2018)



Por último, cabe considerar que el vínculo tecno-productivo que inserta a los productores en la división internacional del trabajo de forma subordinada se evidencia en tres dimensiones centrales: el paquete tecnológico, la clasificación y la productividad.

### *Paquete tecnológico*

Los componentes del paquete tecnológico se estipulan en el propio contrato. La diferencia son los términos en los que se expone esta situación. En el caso de Misiones, la adquisición de insumos aparece como una obligación y se establece que los mismos serán remitidos a la cuenta personal del productor para descontarse en el momento del acopio.

Como contrapartida, la empresa provee los insumos necesarios para el inicio del ciclo agroquímicos, semillas y el asesoramiento técnico- que son descontados al momento del acopio. El productor recibe los citados bienes y servicios en función del cupo que le entrega el acopiador, estimado en un determinado número de plantas. El incumplimiento del contrato por motivos extra agrícolas puede deberse a una situación extraordinaria, por ejemplo, un siniestro en la plantación o el tráfico de tabaco hacia

Brasil -donde ocasionalmente la diferencia cambiaria posibilita una mayor renta al productor. En estos casos de incumplimiento los acopiadores comparten información de estos “malos productores”, como medida tendiente a disciplinar a los/as agricultores/as que hayan contravenido las condiciones preestablecidas.

### ***Clasificación***

Respecto a la metodología a emplear para el enfardado de las hojas de tabaco, los contratos son estrictos. En Misiones se solicita al/la productor/a atención en la serie de tareas para adecuar el acondicionamiento de la materia prima para su entrega. Algunos contratos como los de Tabacos Norte, comanda de forma directa por MP desde 2014, explicita la obligación de los/as agricultores/as de producir de acuerdo al patrón tipo. En los tres contratos estudiados se apela a la existencia de normativa oficial como un modo de anteponer la requisitoria pública a los intereses que realmente la influyen (p.e. la exportación de tabaco estandarizado para un mercado estricto en sus demandas, como es el caso del tabaco premium)<sup>8</sup>.

### ***Productividad***

La normativización del proceso productivo, comandado centralmente por Phillip Morris y British American Tobacco posibilita la regulación de la superficie mediante la forma usual en que se computa el tabaco, los kilogramos. En la siguiente tabla puede observarse que en la serie estudiada, el ciclo 2013/1014 parece ser un quiebre de tendencia, debido a varios factores. En primer lugar, debido a la variabilidad de la superficie cosechada. En segundo término, en la productividad media alcanzada. Asimismo, los ciclos 2014-2015 y 2015-2016 estuvieron atravesados por inclemencias climáticas que implicaron una reducción de la productividad, recuperada rápidamente en la última campaña que refleja esta serie.

---

8 El cigarrillo Iqos, (iniciales de *I Quit Ordinary Smoking*, «dejo el tabaco habitual»), es un dispositivo desarrollado y recientemente lanzado al mercado por Phillips Morris, que funciona calentando el tabaco sin quemarlo. Esta tabacalera es la principal cliente de la CTM. Se trata de un producto que demandará nuevos requerimientos tecno-productivos, normativizando aspectos laterales del cultivo como la calidad del agua y el uso de la tierra.

**Tabla 4.** Provincia de Misiones. Superficie, kilogramos y productividad del tabaco burley (2010-2017)

Campaña	Superficie cosechada (ha)	Kilogramos producidos	Productividad
2010/2011	25.518	35.204.004	1.380
2011/2012	21.294	29.080.235	1.366
2012/2013	22.362	27.013.893	1.208
2013/2014	23.768	36.826.527	1.549
2014/2015	17.331	25.008.109	1.443
2015/2016	12.384	17.873.156	1.443
2016/2017	21.752	33.890.721	1.558

Fuente: elaboración propia en base a MINAGRI (2020)

La búsqueda de los técnicos por incrementar la productividad mediante la creciente normativización del proceso productivo debe contextualizarse en el contexto de la formación de precios. En este sentido, no solo se trata de observar el volumen producido, sino las condiciones bajo las cuales este se logra.

### **3. LA DISPUTA CAPITAL-TRABAJO A TRAVÉS DE LOS PRECIOS**

La cuestión de precios resulta fundamental para posibilitar la extracción de renta agraria desde la explotación agrícola hacia el acopiador. Una situación relevante en cuanto a las diferentes modalidades de legitimar precios tiene que ver con quien interviene en su confección. En Misiones existe una escala oficial única, resultante de la reunión entre funcionarios públicos, representantes de los sindicatos y directivos de las empresas.

El FET co-determina la retribución total que percibe el agricultor por la venta de tabaco. Dicho ingreso global está conformado por el precio: i) de acopio, abonado por el acopiador y fijado al inicio de la campaña por las unidades de coordinación que integran los actores del sector en cada provincia; y ii) pagado por el Estado Nacional a través del FET (también conocido como “caja ámbar”, “precio FET”, “sobreprecio” o “retorno”). Respecto a este último precio, cabe precisar que:

- a) Es financiado por el fumador. Hasta 2008 inclusive se costeaba a partir de un impuesto al cigarrillo fijado de la siguiente forma: 7 % del precio de venta al público; un adicional del 0,35 % con destino a la obra social; y un agregado fijo por atado de 20 unidades.
- b) Con la sanción de la Ley 26467/08 el prorrateo citado se modificó desde 2009. La misma establece el incremento del monto fijo del gravamen y del porcentual para las obras sociales y una actualización.

La distribución de los recursos tributarios resulta compleja y es frecuente que sufra modificaciones y/o cuestionamientos por parte de los/as productores/as. El 80% del FET se deriva a las provincias con producción primaria de tabaco según el valor de producción. Los fondos se distribuyen en dinero, en programas y prestaciones. Los aportes directos consisten en la denominada “Caja Ámbar”, tratada más abajo. Los recursos indirectos se canalizan mediante Proyectos Operativos Anuales -POAs-, que en territorio se conoce como la controversial “Caja Verde”. El 20% restante del FET tiene como autoridad administradora al Ministerio de Agricultura (en tanto órgano de aplicación de la Ley Nacional de Tabaco). De ese 20%, un 97% se deriva a las provincias mediante los POA y el 3% restante se emplea para la administración del FET. Los POAs se orientan tanto a planes de capacitación y asistencia, mejoramiento productivo, predial y extra-predial y fundamentalmente de reconversión. Este último componente abre interrogantes en torno los objetivos efectivos de los planes, si se trata de modificar la relación de los productores con el mercado o si simplemente de plantearle alternativas que perpetúan su relación subordinada con el sector agroindustrial. Más aún, cuando producciones alentadas por los planes de reconversión (producción de carne de cerdo, de estevia y de citrus son usuales) replican el mismo modelo de contrato que vincula a la CTM con los/as productores/as. Por último, el 3,5% del precio de los cigarrillos se destina a las obras sociales -\$297 millones en 2018- (Ministerio de Hacienda, 2019: 9).

En el esquema de negociaciones relativas a la OMC, los subsidios a los bienes agrícolas recibieron un trato distinto al de los bienes industriales. La agricultura fue sujeta a reglas multilaterales en la Ronda Uruguay, entre otras cuestiones debido a que los subsidios a los bienes de dicho origen fueron limitados, aunque no prohibidos (Galperin y Doporto Míguez, 2009: 129-130). Esto resulta fundamental para comprender la presencia del financiamiento para los/as agricultores/as en los países centrales, así como la persistencia del FET en Argentina. Este es el único fondo de retribución directa al/la productor/a del que se tenga noticia que haya “sobrevivido” a la desregulación estatal ocurrida en este país durante la década de 1990. Galperin y Doporto Míguez (ibidem) explican que desde 1994 el Acuerdo sobre Agricultura aprobado durante la Ronda Uruguay clasifica a los subsidios agrícolas en función de diferentes tipos de ayuda en distintas cajas.

- I) La ámbar incluye a las medidas ligadas con el volumen de producción o con el precio de venta. Estos pagos están limitados, aunque no prohibidos y en la Ronda Uruguay se pactó un compromiso para su reducción. El Acuerdo sobre Agricultura también creó una categoría especial de medidas de caja ámbar que están excluidas de los compromisos de reducción debido a su bajo monto: los pagos de minimis.

- II) La azul incluye pagos directos, similares a los de la caja ámbar, aunque realizados de acuerdo a una limitación de la producción, independientemente a los compromisos de reducción.
- III) La verde incluye medidas con efectos distorsivos nulos o mínimos en el comercio y en la producción. Stancanelli (pfr. 2009: 125) considera que las negociaciones no hubieran prosperado si se mantenía la brecha entre las diferentes posiciones en las políticas permitidas. Por ende, habría sido improbable establecer mecanismos de ayuda interna. Para este autor, arribar a coincidencias relativas a la Caja Verde fue una de las condiciones necesarias para que los países de la OCDE superaran la significativa resistencia doméstica en los países centrales contra la reforma originada en el sector agrícola y los intereses relacionados con ella. La Caja Verde posee implicancias comerciales, productivas y políticas que suelen distar de ser nulas o mínimas, en parte debido a que llega al/la agricultor/a directamente y a través del financiamiento de sus costos -p.e. obra social-. En los hechos, la obra social (seguro médico) funciona como un aliciente para retener a los/as productores/as ciclo tras ciclo agrícola.

Al observar los dos precios (de acopio y FET) percibidos por el productor de burley en Misiones, se aprecia una variabilidad significativa, tanto en términos relativos como en la participación de cada uno en el total.

**Tabla 5.** Provincia de Misiones. Precio promedio de acopio y precio FET para tabaco burley (2010-2019, en dólares)

Precio Acopio	Precio FET (1)	TOTAL (2)	Participación (%) (1/2)	
2010-2011	2,1	0,5	2,6	20
2011-2012	2,3	0,7	3,0	22
2012-2013	2,4	0,6	3,0	20
2013-2014	2,2	0,6	2,7	20
2014-2015	2,1	0,7	2,8	24
2015-2016	1,7	0,7	2,4	30
2016-2017	1,6	2,2	3,8	57
2017-2018	1,2	0,7	1,9	36
2018-2019	1,3	0,7	2,0	35

Fuente: elaboración propia en base a MINAGRI (2020)

Nota: Los valores corresponden al precio del dólar minorista del Banco de la Nación Argentina al primer día hábil de julio del año en que se termina el ciclo agrícola.

Al considerar la década de 2010, signada por una variabilidad política-económica destacable tanto en el plano internacional (desarrollo de la crisis internacional, sin solución de continuidad desde sus inicios en 2008) y como en el nacional (crisis del

régimen de acumulación neodesarrollista, auge y crisis del tercer ciclo de endeudamiento ligado a un régimen de acumulación de valorización financiera) algunas dinámicas resultan significativas. Por un lado, el lapso 2010-2015 muestra una estabilidad relativa del precio total, situado en torno a 28 dólares por kilo. En el caso misionero en ese último año la proporción del precio FET en el total era superior al promedio nacional, donde representaba 25% del precio (Ministerio de Hacienda y Finanzas Públicas, 2016: 4). La varianza es mayor al final del ciclo, sobre todo producto de la situación de *shock* que atravesó la economía argentina durante la gestión que ha transcurrido entre diciembre de 2015 y diciembre de 2019.<sup>9</sup> Por otro lado, una hipótesis que se consideraba en investigaciones previas (García, 2011) se corrobora sobre todo durante la gestión del presidente Macri (2015-2019): el papel del FET como garante de última instancia del precio total. Como se aprecia en dicho lapso, el precio del “retorno” pasa a ocupar entre un tercio hasta más de la mitad del precio recibido por los productores. En este esquema, el principal sostén de la actividad es el estado a través de los recursos tributarios recaudados del impuesto pagado por los fumadores. No obstante, resulta llamativo que el destino del tabaco burley es centralmente la exportación: en el lapso 2006-2018, Misiones aportó un promedio de 31% del tabaco exportado a nivel nacional.

Asimismo, debe considerarse que los precios expuestos en la tabla anterior son los promedios y resulta habitual encontrar productores/as que reciben precios menores. En momentos de acopio (marzo a julio) el precio promedio fijado en la mesa de concertación que integra sindicatos, empresas y Estado Provincial solo estaría tendiendo a reflejarse entre los que primeros productores que “entregan su” tabaco. Antes de promediar el momento de acopio, los/as productores/as que poseen turno de acopio pueden recibir peores precios que el promedio bajo el pretexto de la calidad de su tabaco. Esta incertidumbre conlleva a problemas de reproducción del productor y su familia, debido a que la deuda por el paquete productivo se computa en dólares y se descuenta al momento del acopio.

El FET se financia con un impuesto sobre el precio de venta de los cigarrillos, calculado a partir de un componente porcentual (7%) y otro fijo. Se destina a pagar un sobre-precio al cultivador. Desde 1991, el mantenimiento del fondo se supedita a la diversificación de las explotaciones tabacaleras debido a acuerdos internacionales. El

---

9 Al observar los datos económicos agregados que arroja la gestión del presidente Macri, desde noviembre de 2015 a noviembre de 2019 se registró una inflación acumulada cercana a 250%. Esta tasa significativa estuvo ocasionada por las constantes tendencias devaluatorias del peso argentino, que pasó de 9,8 a 62,7 unidades por dólar (lo que significó una depreciación cercana a 537% en 48 meses). En Argentina, las implementaciones de instrumentos monetaristas poseen resultados gravosos para las mayorías, debido fundamentalmente a la alta relación entre devaluación y alteración de precios relativos.

80% del FET se dirige al sobre-precio y el 20% restante a planes -forestación, citricultura y cría de ganado, etc.-). En Misiones, los recursos para planes se evalúan en la Unidad de Coordinación Provincial -UCP- y son controlados en un 50, 25 y 25 por ciento por el Ministerio del Agro y la Producción -MAyP-, la Cooperativa y la Asociación de Plantadores de Tabaco de Misiones -APTm- respectivamente. Desde 1996, cada UCP debe seguir el Programa Operativo Anual -POA- como metodología de presentación de proyectos -Resolución 587/2006- (Ordoñez, 2018: 91).

Por lo expuesto, mediante la venta de cigarrillos se subsidia la producción primaria. No obstante, la implementación del precio FET y los planes enmarcados del POA implican mediaciones entre diversas oficinas estatales, aspecto que se despliega en una arena de disputas, en las que no solo se dirimen recursos sino también saberes y orientaciones ideológicas. Así, en la UCP se desempeñan representantes del MAyP, de los gremios y de la CTM que elaboran planes de reconversión y asistencia a tabacaleros en base a problemáticas que se consideran prioritarias. Una vez elaborados, a la Coordinación Nacional del Tabaco los evalúa y comunica los proyectos aprobados a la Subsecretaría de Coordinación Técnica y Administrativa del Ministerio de Agroindustria -Minagri- (Ordoñez, 2018: 91-92).

Una vez girado los fondos desde el Ministerio a la UCP, esta puede abrir el expediente relativo al programa en cuestión y se encarga de la recepción de los fondos y de realizar la transferencia a la entidad que lo ejecuta o al productor que recibe en su cuenta el precio FET o fondos originados en la Caja Verde. Más allá de este recorrido burocrático, pueden registrarse desavenencias entre las dependencias enunciadas o un problema de ejecución puede retrasar la implementación del programa. El principal conflicto puede desenvolverse en torno al retraso en la transferencia de fondos. Esta demora suele conllevar al reclamo de los tabacaleros y a la demanda de los sindicatos, quienes financian sus obras sociales con recursos fiscales (Ordoñez, 2018: 92).

Con la gestión nacional de 2015-2019 las demoras en la transferencia fueron constantes y amenazaron el equilibrio del régimen sectorial de acumulación. Por caso, en 2016 las tres entidades gremiales debieron intervenir mediante acciones directas e indirectas ante una deuda cercana a 600 millones de pesos, en parte significativa generada por el retraso o cancelación de transferencias nacionales correspondientes a la Caja Verde, al Fondo de Contingencia Climática, a las Becas de estudiantes para hijos/as de los/as productores/as, etc. la deuda alcanzó los 600 millones de pesos. Este antecedente se repitió en 2017 cuando la deuda llegó a superar los 1000 millones de pesos (un 70 % correspondientes a la Caja Verde). Esta deuda del Minagri se conjugó con las magras campañas de 2015 y 2016, lo que conllevó a MAyP a solicitar recursos nacionales. El complejo escenario se tornó de constante negociación entre gremios para financiar sus obras sociales, productores/as para cobrar los recursos pautados y el

Minagri, canal a través del cual el Gobierno Nacional intentó imponer sus definiciones políticas como moneda de cambio (Ordoñez, 2018: 92-94).

Asimismo, el Gobierno Nacional a través del Decreto 626/2016 elevó la carga impositiva sobre los cigarrillos de gama media y baja producidos por BAT, lo que elevó su precio cerca de 50%. En un contexto de alta inflación y recesión económica, esta medida redundó en la caída de ventas y a la proliferación de marcas de cigarrilleras pequeñas y contrabando. Tras la caída en ventas, se desplomó la recaudación correspondiente al FET, lo que llevó al Gobierno de Macri a dejar en suspenso la disposición hasta marzo de 2018. Sin embargo, las cigarrilleras elevaron los precios, teniendo como resultado una nueva merma en la venta de cigarrillos con la consiguiente caída en la recaudación par a financiar el FET (Ordoñez, 2018: 93).

Por lo antedicho, la producción tendencialmente financiada por el consumo doméstico a través del estado nacional, se convierte en principal sostenedor de una actividad de exportación. Y es allí donde el problema de esta investigación adquiere relevancia: el régimen sectorial adquiere relativa independencia de las dinámicas y particularidades del régimen de acumulación debido a los arreglos institucionales que implica la arquitectura normativa. De este modo, una baja en los precios reales pagados en el acopio es parcialmente compensada por un aumento coyuntural del retorno o precio FET.

#### **4. DESAFÍOS PARA DEMOCRATIZAR UN CIRCUITO PRODUCTIVO**

Habitualmente, cuando se aborda la problemática de la pequeña producción agrícola tienden a evaluarse cuestiones relativas a los precios de las materias primas. Sin embargo, un aspecto relativamente menos tratado son las estrategias globales que operan en múltiples escalas. Se trata de estrategias en torno a los costos de producción por parte de empresas que operan directa o indirectamente en cientos de países y cuya actuación resulta central para el mantenimiento y coherencia interna del régimen sectorial de acumulación.

Ante el nivel de integración de la agricultura a la agroindustria, se torna pertinente discutir ¿qué alternativas de diversificación resultan factibles y cuál es su sustentabilidad? Tal inquietud surge aun cuando en áreas tabacaleras de Misiones suele insistirse que en relación a otros cultivos esta producción genera una renta estable, es intensiva en mano de obra, otorga seguridad en la venta y es financiada por los acopiadores pese a la necesidad de una alta inversión para iniciar el ciclo.

¿Por qué los planes financian a los acopiadores en vez de beneficiar directamente a los productores? De acuerdo a lo estipulado en la OMC, se registra un nivel variable y temporalmente descendente de recursos directos que pueden retribuir a los productores primarios. Por ello, los recursos excedente en materia de FET se destinan

crecientemente a planes. Más allá de considerar la pertinencia de esta situación, cuando los países centrales insisten con sus medidas proteccionistas al sector agrario, sería congruente preguntarse por qué el destino de la retribución indirecta en forma de planes suele ir a financiar a los acopiadores y a las obras sociales de los gremios tabacaleros en vez de llegar a las explotaciones agrícolas en forma de bienes -vivienda, electrificación, diversificación productiva con subsidios, seguros y destinos ciertos, etc. - y servicios -sanitarios, telecomunicaciones, etc.- que mejoren sensiblemente la calidad de vida del/la productor/a.

En relación a lo expuesto en el párrafo anterior, cabría interrogarse más directamente ¿A quién le conviene el FET y sus planes? Una pregunta de difícil respuesta por las implicancias que puede tener su dilucidación sobre los productores. En principio, puede pensarse como un subsidio al capital, no implica un sobre-precio tal como se conoce, más si se consideran los precios internacionales. En segundo término, sirve para financiar la estructura institucional que organiza y administra la actividad tabacalera en Misiones -MAYP, CT, APTM, ACTIM, CTM y las tabacaleras privadas -. Estos actores se han apoyado en este subsidio, se han reproducido año a año, mientras los/as agricultores/as familiares no perciben mejoras sensibles en sus situaciones materiales.

Por último, ¿cómo salir de la trama que otorga estabilidad y coherencia al régimen sectorial de acumulación aquí abordado? Una estrategia posible sería aplicando una serie de políticas públicas universales de reconversión productiva -desistiendo de la abordada mediante contratos en el marco del FET- que mediante un seguro de cosecha y la regulación público-privada de precios para determinados bienes que se hallen en condiciones de producir tienda a liberar a los/as productores/as de la subordinación. La que le imponen los diversos actores comerciales e institucionales del tabaco. En definitiva, se trata de democratizar el circuito productivo. Un camino en esta dirección podría ser recorrido a través de la producción de alimentos sanos, sobre la cual los/as productores/as de Misiones suelen poseer un acervo y experiencia pasibles para ser replicados. Una estrategia en tal sentido contribuiría, además, a democratizar la distribución del excedente y a ofrecer variedad y volumen de alimentos para mercados locales y regionales con los que atender dos problemas cruciales al inicio de la tercera década del siglo XXI: la concentración de la producción y la malnutrición.

## **BIBLIOGRAFÍA**

- Barsky, O. y Fernández, L (2005). Tendencias actuales de las economías Extrapampeanas, con especial referencia a la situación del Empleo Rural. Buenos Aires: SAGPyA-RIMISP.
- Bertoni, I. (1995). El complejo tabacalero y la intervención estatal. En: n. Giarraca; S. Aparicio; C. Gras; y L. Bertoni (comp.). Agroindustrias del noroeste. El papel de los actores sociales. La Colmena, Buenos Aires.

- Bertoni, L. y Gras, C. (1994). El complejo tabacalero en la desregulación. actores, negociaciones y conflictos, en Martínez de Ibarreta, M.; Posada, M. y Pucciarelli, P., comp.): Estudios agroindustriales, Buenos Aires, CEAL, pág. 191-213.
- Boyer, R. (2007) Crisis y regímenes de crecimiento: una introducción a la teoría de la regulación. CEIL-PIETTE, Miño y Dávila, Buenos Aires.
- Cáceres, D. (2006). “Dos Estrategias de Articulación entre Técnicos y Pequeños Productores. Diferentes Enfoques Metodológicos y Tecnológicos”, Facultad de Estudios Ambientales y Rurales-Instituto de Estudios Rurales Pontificia Universidad Javeriana, Bogotá.
- Diario El Territorio (2006). Colonos endurecerán su lucha por la regularización de tierras. En: <http://www.territorioidigital.com/nota.aspx?c=9147527087085248>. Fecha de consulta: 27/11/2006.
- Diario El Territorio (2013). Tabacos Norte será Massalin particulares. En: <https://www.eltterritorio.com.ar/tabacos-norte-sera-massalin-particulares-8842145150098071-et> Fecha de consulta: 5/11/2013.
- Domínguez, C. (1995) Territorio, produit et conventions. La dynamique tabacote sur le front pionnier de la province argentine de Misiones. A la croisée de plusieurs mondes.... Tesis doctoral en Developpement rural-Universite Toulouse Le Mirail, Toulouse.
- Galperin, C. y Doporto Miguez, I. (2009). Subsidios de caja verde y la ayuda distorsiva al comercio: ¿hay un impacto acumulativo? *Revista del CEI*, n. 16. Comercio Exterior e Integración, Buenos Aires, p. 129-142
- García, A. (2011). “Agricultura familiar, políticas públicas, agroindustria: el contrato de producción tabacalera en Argentina y Brasil a principios de Siglo XXI.” Tesis doctoral, FFyL UBA, Buenos Aires.
- Gras, C. (1997). Complejos agroindustriales y globalización: Cambios en la articulación del sector agrario, en: *Internacional Journal of Sociology of Agriculture and Food*, Vol. 6, pág. 55-75.
- Hernández, V. (2009). La ruralidad globalizada y el paradigma de los agronegocios en las pampas gringas, en Gras, C. Y Hernández, V., (coord.) *La argentina rural: de la agricultura familiar a los agronegocios*, Buenos Aires, Editorial Biblos, pág. 39-64.
- Ordoñez, N. (2018). “El estado y las producciones tabacaleras. Un abordaje en el departamento de Cainguás, provincia de Misiones, desde el 2015 a la actualidad”. Tesis de grado en Ciencias Políticas, Universidad Nacional de Rosario.
- Mardsen, T; Munton, R; Ward, N; Whatmore, S. (1996). Agricultural Geography and the Political Economy Approach: A Review, en: *Economic Geography*, Vol. 72, N° 4, 1996, pág. 361-375.
- Sanguinetti, A. (2017). “Guerra del tabaco: ex Nobleza dice que la reforma impositiva beneficia a Massalin.” Iprofesional, 06.12.2017.
- Schiavoni, G. (2009). Madereros y Agricultores: lógicas económicas e institucionalización de un mercado de tierras (NE de Misiones, Arg.).VI Jornadas de Investigación y Debate Territorio, Poder e Identidad en el Agro Argentino, 2009

- Simonetti, E; Reutemann, G; Dalmaroni, R. Bistocco, O. (2010). “De productores familiares a plantadores: el caso de los tabacaleros en la Provincia de Misiones –Argentina.” .IV Reunión del Grupo de Estudios Rurales y Desarrollo, PPAS, Posadas.
- Stancanelli, N. (2009). “El contexto histórico de la Caja Verde en la Ronda Uruguay”. *Revista del CEI*, n. 16. Comercio Exterior e Integración, Buenos Aires, p. 115-127.
- Vidosa, R. (2018). Sistemas de producción global y su expresión local en estructuras semi-periféricas: Acumulación y arreglos institucionales en la cadena oleaginosa de la soja, en Argentina (2002-2015). Tesis de doctorado, UNC-Bauhaus Universität.

### ***Documentos oficiales***

- FAOSTAT (2019). Estadísticas de producción y exportación mundial de tabaco. FAO, Roma.
- Ministerio del Agro y la Producción (2019). Censos tabacaleros de la Provincia de Misiones. Posadas.
- Ministerio de Agroindustria de la Nación (2019). Tabaco. Información global por provincia y campaña. Buenos Aires.
- Ministerio de Agroindustria de la Nación (2020). Área plantada, cosechada, producción y rendimiento por tipo de tabaco (Misiones). Buenos Aires.
- Ministerio de Hacienda y Finanzas Públicas de la Nación (2016), Informes de cadena de valor, v. 1, n. 32. diciembre, Buenos Aires.
- Ministerio de Hacienda de la Nación (2019). Informe de cadenas de valor: tabaco, mayo 2019. Secretaría de Política Económica, Buenos Aires.
- Ministerio de Producción y Trabajo (2019), Producción de tabaco por provincia y departamento. Campaña 2017 – 2018. Área Acopio, Producción, Estudios y Finanzas, Buenos Aires.

### ***Fuentes primarias:***

- Funcionarios de CIMA (subsidiaria de CTM). L.N. Além, martes 18-9-2007
- Funcionario vinculado con técnicos de campo en CTM. L.N.. Além, martes 22-5-2007.
- Funcionarios de la APTM. L.N. Além, miércoles 23-5-2007
- Técnica de INTA, Bernardo de Irigoyen, miércoles 4-03-2020.