

# 09 Dilemas de la regulación pública en el sector tabacalero de Argentina y Brasil. Un estudio sobre el FET y el PRONAF

Ariel García<sup>1</sup>

**RESUMEN** Desde hace al menos un siglo, la producción tabacalera mundial se desarrolla de manera coordinada en función de las estrategias desplegadas por las empresas líderes del sub-sector del procesamiento de hojas y de la industrialización de cigarrillos. Se considera que éstas podrían influir en la decisión de “qué” y “cómo” regular las políticas públicas como también participar en los procesos que llevan a ejecutar esas políticas –en etapas como las del diseño, implementación y modificación–. El análisis del FET y el PRONAF ha permitido analizar el rol mediador de la burocracia estatal, como garante de los intereses de los sectores dominantes, en este caso, como protector de la actividad empresaria. En efecto, tras el estudio de tales herramientas de política pública, cabe cuestionarse acerca de sus aparentes y reales beneficiarios.

**SUMMARY** For at least a century, the global tobacco production takes place in a coordinated manner as a function of the strategies employed by leading companies of the sub-sector of leaf processing and industrialization of cigarettes. It is considered that these could influence the decision of “what” and “how” to regulate public policies as well as participate in the processes that lead to implement these policies-in stages as the design, implementation and change. The analysis of the FET and PRONAF been possible to analyze the mediating role of the state bureaucracy, as guarantor of the interests of dominant sectors in this case, as protector of corporate activity. In fact, after studying such public policy tools, it should be questioned about their apparent and actual beneficiaries.

**Palabras clave** tabaco | regulación pública | agricultura familiar

**Key words** tobacco | public regulation | family farm

**Ariel García**

Lic. en Geografía, Mg. en Estudios Sociales Agrarios  
Centro de Estudios Urbanos y Regionales/CONICET  
E-mail: arieltgarcia@conicet.gov.ar

**Fecha de recepción:** 08 | 03 | 2010

**Fecha de aceptación:** 11 | 06 | 2010

<sup>1</sup> El presente trabajo es producto de una de las preocupaciones en las que se centra la tesis doctoral del autor, quien agradece los valiosos comentarios de la Dra. Luciana Guido.

## 1. Introducción

Desde hace al menos un siglo, la producción tabacalera mundial se desarrolla de manera coordinada en función de las estrategias desplegadas por las empresas líderes del sub-sector del procesamiento de hojas y de la industrialización de cigarrillos. Estos actores, quienes también organizan la comercialización de sus productos, resultan claves para entender el tablero tabacalero global.<sup>2</sup> El mismo se caracteriza por un continuo proceso de fusión/absorción de compañías, fenómeno que ejemplifica cómo operan a nivel mundial los fenómenos de concentración empresarial (Meneses-Gonzalez *et al.* 2002:161).

El accionar de las empresas tabacaleras y/o cigarrilleras influiría no solo en términos comerciales, sino también en relación al devenir de las políticas públicas en los países donde poseen operaciones. Por ende, se parte de la idea que las empresas líderes del sub-sector de procesamiento de hojas y de la industrialización de cigarrillos podrían tanto condicionar la decisión de “qué” y “cómo” regular las políticas públicas como también participar en las instancias que llevan a ejecutar esas políticas –diseño, implementación y modificación–. De este modo, puede inferirse que los objetivos declarados por las políticas públicas pueden: a) no ser necesariamente los perseguidos; b) no atender (solo) a quienes son sus supuestos beneficiarios.

Estimando las inquietudes citadas, se analizan dos políticas públicas relevantes para el sector tabacalero argentino y brasileño contemporáneo, en relación: a) a su devenir histórico; b) al accionar empresarial; y c) a las características de la producción primaria.<sup>3</sup> Respectivamente, se estudian el FET (Fondo Especial del Tabaco) y el PRONAF (Programa Nacional de Agricultura Familiar). La elección de estas políticas radica en que resultan complejas intervenciones estatales explícitamente dirigidas a responder a demandas que los productores tabacaleros se verían dificultados de satisfacer si tuvieran que recurrir al mercado –básicamente subsidios y créditos.

Se parte de un enfoque cualitativo que recurre a datos cuantitativos y asimismo integra fuentes primarias y secundarias. Entre las primeras: a) obser-

<sup>2</sup> El mercado mundial está comandado por pocos compradores, que en las últimas décadas han acelerado un proceso de centralización y concentración (Lima da Silveira, 2009: 6). En relación al tabaco en hoja, dos son los *dealers* principales, ambos de origen estadounidense: a) Alliance One –que surge en 2005, con la fusión de Dimon y Standard Comercial– y b) Universal Leaf Tobacco –que se origina en 1998, con la integración final de la turco-americana Socotab Tobacco a Universal Leaf Tobacco–. Dichas compañías influyen junto con las cigarrilleras, fundamentalmente British American Tobacco y Phillip Morris, en las cantidades y calidades demandadas para cada país (PEHSU, 2004).

<sup>3</sup> En ambos países el tabaco suele producirse a partir de contratos de compra/venta. En occidente esta forma de vinculación con el mercado ha ganado preeminencia en relación a la compra mediante subastas en salas acondicionadas a tal efecto, aún presentes en países productores como Malawi y Zimbabwe.

vación de campo;<sup>4</sup> b) observación participante (a partir del aprendizaje de técnicas agronómicas y reuniones grupales); y c) entrevistas semi-estructuradas y no estructuradas a informantes calificados (productores, técnicos, sindicalistas, académicos y funcionarios públicos y privados) con experiencia actual y/o pasada y perspectivas futuras. Las segundas comprenden bibliografía especializada: a) académica, b) jurídica, c) periodística y d) estadística (nacional, subnacional, y privada), etc.

La investigación se organiza en tres apartados. En el primero se exponen ideas referidas a las definiciones de burocracia y de agenda. En el siguiente, se desarrollan las políticas públicas que son objeto del estudio. Por último, se presentan las consideraciones finales.

## **2. Regulación pública: burocracia y agenda como ejes conceptuales**

Para indagar dinámicas estatales referidas a la regulación tabacalera interesa desarrollar dos cuestiones: a) ¿Qué es y cuáles roles cumple la burocracia estatal como institucionalización del Estado?; b) ¿Qué es y cómo se construye una agenda pública?

Sin la pretensión de adentrarse en la discusión referida a las complejas y controversiales nociones de políticas públicas y Estado,<sup>5</sup> se parte de la idea que éste condiciona la forma que adquiere la estructura de relaciones sociales y a la vez es consecuencia de ésta. Es decir, que entre Estado y sociedad existiría una relación sobredeterminada, co-constituyente (O'Donnell, 1977).

Considerando lo anterior, se concibe a la burocracia estatal como el resultado de los contenidos de las políticas públicas que implementa, de las sucesivas tomas de posición del Estado frente a cuestiones de la agenda pública (Oszlak, 2006). Y se entiende que esas tomas de posición suponen el beneficio o perjuicio de unos u otros actores de la sociedad. Por ello, se sostiene que la capacidad –o incapacidad– de esos actores de influir sobre la burocracia estatal resulta una dimensión explicativa de las distintas configuraciones que ella adquiere a lo largo de la historia. Entonces, como institucionalización del Estado en una organización social capitalista, Oszlak (1976) encuentra que la burocracia estatal cumpliría tres roles:

<sup>4</sup> Hasta febrero de 2010 se realizaron trabajos de campo en Misiones/Argentina (mayo y septiembre de 2007 y septiembre-octubre de 2009) y Rio Grande do Sul –RS/Brasil– (mayo de 2007 y octubre de 2008).

<sup>5</sup> Definimos al Estado como una instancia co-constitutiva (O'Donnell, 1977) o privilegiada de articulación de las relaciones sociales en un sistema capitalista (Oszlak, 1997) y, en ese sentido, a sus formas y funciones como el resultado del juego de sobredeterminación entre los distintos niveles que componen a la estructura de relaciones sociales.

- I) *Sectorial*, al asumir la representación de sus intereses propios como un actor más de la sociedad.
- II) *Mediador*, al expresar su función de promotora o garante de los intereses de los sectores económicamente dominantes.
- III) *Infraestructural*, al buscar el cumplimiento de los objetivos que responden al interés general de la sociedad en su conjunto.

La conceptualización de estos tres roles puede sintetizarse en la noción de burocracia como “arena de conflicto” (ibídem, 2006). Considerando lo antedicho, se pueden extraer algunas consideraciones generales.

- I) La burocracia no sólo reflejaría la dinámica conflictiva de los múltiples intereses de la sociedad, sino que además se vería determinada por el cumplimiento de objetivos que hacen al interés general de la sociedad y por sus propios intereses como sector social diferenciado.
- II) El conflicto, la interacción y la superposición entre los citados tres niveles de intereses contradictorios otorgarían a la organización burocrática estatal su relativa autonomía respecto a los intereses de los actores dominantes.
- III) La influencia de las clientelas o la cooptación de organizaciones estatales por parte de intereses sectoriales en lugar de patológica aparece como un aspecto más de la dinámica burocrática (Osziak, 2006:27).

La mencionada influencia o cooptación de organizaciones estatales puede ser vislumbrada a partir de la noción de agenda. Cuando se alude a la agenda de cuestiones socialmente problematizadas se pretende referir al conjunto de fenómenos sobre las que los formuladores de políticas públicas han elegido o se han visto obligados a actuar.

Se entiende que para el análisis de las políticas públicas es necesario indagar la historia de la construcción de agenda porque es allí donde adquiere especial relevancia la capacidad diferencial de los actores sociales de convertir un tema en una problema sobre el cual el Estado tendrá que pronunciarse (Aguilar Villanueva, 2003:27). La inclusión de una cuestión en la agenda formal de decisiones políticas:

“puede ser producto de distintos procesos: movilizaciones en torno de un problema controvertido, formulación simbólica acorde con los sucesos por parte de ciertos grupos, aprovechamiento de una oportunidad política (...), inicio de un debate público por agentes políticos interesados en ‘diferenciarse’ de sus competidores sobre un asunto considerado delicado, etc.” (Lagroye, 1994:464).

En todos estos casos, la problematización de una cuestión acrecentaría sus posibilidades de transformarse en materia de intervención estatal.

### 3. Experiencias regulatorias: el FET y el PRONAF

El abordaje de algunas de las políticas más destacadas para la regulación pública de la producción tabacalera en Argentina y Brasil resulta significativo si se trata de conocer las vinculaciones entre accionar estatal y estrategias empresariales. Para ello, se analizan políticas públicas con repercusión en dicha actividad: el FET y el PRONAF.

#### 3.1. El Fondo Especial del Tabaco (FET) y sus modificaciones recientes

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 de atender el tabaquismo en el sistema de salud). Por otro, porque exceptuando a los grandes productores 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 *agribusiness* en áreas social y ambientalmente marginales. Como se observará, este marco resulta central para que la burocracia estatal desarrolle sus roles sectorial, mediador e infraestructural.

Se han hallado intervenciones públicas en la aplicación y sucesión de diversas formas de impuestos internos al tabaco ya en las primeras décadas del siglo XX. 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 (Rosa *et al.*, 2009:5-10). Aquí es posible advertir el accionar de la burocracia estatal en sus roles sectorial e infraestructural.

El rol mediador resulta evidente con instauración de un novedoso mecanismo implantado durante el Gobierno dictatorial de la Revolución Argentina. En efecto, en 1967 se implementa el Fondo Tecnológico del Tabaco, que marcó un hito en la regulación tabacalera. Un lustro más tarde, mediante la Ley 19800 de 1972 éste dio origen al FET, que transformaría la actividad definitivamente (Bertoni, 1995:45; Lindenboim, 1987:58). Desde su sanción

hasta enero de 2009 dicha normativa ha sido modificada en más de 50 ocasiones,<sup>6</sup> entre las que se establecieron los siguientes cambios:

**Tabla 1.**  
República Argentina. Legislación federal referida a la actividad tabacalera

<i>Normativa</i>	<i>Descripción</i>
<i>Ley 17175/67</i>	a) Adición de cinco pesos (moneda nacional) al precio del atado de cigarrillos para financiar el Fondo Tecnológico del Tabaco; y b) financiamiento de la tecnificación de explotaciones tabacaleras mediante un sobre-precio añadido al valor de acopio recibido por el productor.
<i>Ley 19800/72 (en rigor desde 1/1/73)</i>	a) Creación de la Comisión Nacional Asesora del Tabaco y sus funciones; b) designación del Poder Ejecutivo Nacional como autoridad de aplicación (a través de la Dirección de Tabaco del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Nación –MinAgri–); c) tipificación obligatoria en todos los tabacos de producción nacional; d) reglamentación de las etapas de producción, comercialización e industrialización del tabaco; y e) institucionalización del FET.
<i>Decreto 2284/91</i> <i>Resolución SAGPyA 272/91</i>	a) Derivación discrecional de fondos previstos en la Ley 19800/72 hacia Rentas Generales; y b) mantenimiento del FET con des-financiamiento de cerca de un tercio de su presupuesto. a) Establecimiento de pautas para distribuir los recursos remanentes del FET; b) distribución de fondos FET en apoyo directo (aportes monetarios) e indirecto (planes); y c) continuación del financiamiento de las actividades hasta entonces enmarcadas en la Ley 19800/72.
<i>Decreto 2488/91</i>	a) Distribución por parte del MINAGRI de fondos remanentes siguiendo pautas de reconversión, diversificación y tecnificación del sector tabacalero; y b) desregulación de la tipificación obligatoria, la fijación de precio, la determinación de sobre-precio y adicionales de emergencia para el agricultor y los volúmenes de producción.
<i>Ley 24291/93</i>	a) Reestablecimiento incompleto de la Ley 19800, manteniendo los artículos referidos al apoyo financiero de la producción tabacalera; b) eliminación/modificación de artículos relativos a la intervención estatal en la comercialización, importación, exportación y producción; y c) transferencia de funciones regulatorias desde la Nación hacia las provincias, que intervienen en el diseño y ejecución de los planes aprobados.

(Continúa en la página siguiente.)

<sup>6</sup> Desde 1972 hasta principios de 2009 la actividad tabacalera fue sujeta a diversos instrumentos legales que la afectaron directa o indirectamente. Al respecto, se han identificado las leyes 20678/74, 21140/75, 22517/81, 22867/83, 23074/84, 23684/89, 24291 y 24307/93, 24425 y 24447/94, 24624/95, 25345/00, 25401 y 25465/01, 25565/02 y 26467/08; las resoluciones administrativas de la SAGPyA 60/85, 175/86, 85/90, 271/91, 252 y 1255/92, 133/93, 877 y 1102/94, 103, 133, 151, 152, 233 y 259/95, 59 y 172/96, 275/97, 785 y 809/99, 502/04, 171/05, 209 y 597/06, 238/08; de la Dirección General Impositiva 4157/96; de la Administración de Ingresos públicos 89/98; del MEcon 117/08, los Decretos 379/89; 1020/90; 2676/90; 2284 y 2488/91; 2276/94; 1040/95; 455/99; 1303/00 y la Decisión Administrativa de la Jefatura de Gabinete 448/98.

Ley 24425/94	a) Derivación del 20 por ciento de FET hacia planes de diversificación; y b) establecimiento del Programa de Reconversión de Áreas Tabacaleras (PRAT) para "orientar, coordinar y supervisar las acciones tendientes a alcanzar la modernización, reconversión, complementación y diversificación de las áreas tabacaleras, tanto en la producción primaria como en la cadena agroindustrial asociada, cuidando el medio ambiente y el bienestar del productor y consumidor" (SAGPyA, 2008).
Resolución SAGPyA 785/99	a) Establecimiento del Programa Operativo Anual (POA) como metodología a emplear para presentar proyectos ante el PRAT bajo los siguientes componentes: i) asistencia técnica, administrativa y capacitación; ii) asistencia financiera para la reconversión, tecnificación y diversificación; y iii) asistencia para el desarrollo de servicios complementarios a la producción.
Resolución SAGPyA 809/99	a) Creación de las Unidades de Coordinación Provincial, con las siguientes características: i) Son integradas por representantes del Gobierno Provincial, del MINAGRI, de las organizaciones de productores y la Cooperativa tabacalera; ii) Sus funciones se dirigen a elaborar la propuesta del POA ante el MINAGRI; participar y coordinar el accionar de las Instituciones implicadas en los distintos Componentes del POA; realizar el seguimiento de la ejecución técnica y presupuestaria de los POA e informar al respecto; proponer la celebración de convenios con entidades privadas, ONGs o universidades para la elaboración de estudios referidos al sector tabacalero; elaborar líneas de crédito a financiar anualmente, seguir sus ingresos y egresos e informar al respecto.
Ley 25465/01	a) Desvinculación del FET del Presupuesto de la Administración Nacional; y b) derivación de fondos en una cuenta recaudadora especial a nombre de la SAGPyA.
Ley 26467/08	a) Establecimiento de un adicional de 3,5% en el precio del paquete de cigarrillos con destino a las obras sociales de los sindicatos de la actividad; b) Aumento de la tasa que se cobra sobre el precio promedio ponderado del paquete de 20 cigarrillos y se destina a financiar el FET de \$0,024 –valor estipulado en 1989– a \$0,071 en 2009 y a \$0,142 desde 2010; b) actualización semestral del monto en función del incremento del precio de venta.

Fuentes: elaboración propia en base a Gimenez (2003:12-13); Bertoni (1995:45); MinAgri (2010b), SAGPyA (2008a) y República Argentina (2009).

La producción tabacalera argentina es una de las escasas producciones regionales que sobrevivió a la tendencia desreguladora que caracterizó a la década de 1990, aunque como observaremos fue afectada por la misma. En este hecho pueden evidenciarse los tres roles de la burocracia estatal.

El objetivo explícito de la Ley 19800/72 fue mejorar las condiciones de desenvolvimiento de la actividad a partir del reconocimiento de la precaria situación social en la que se reproduce la pequeña producción (aquí puede observarse el rol infraestructural). Para ello, en dicha normativa se determinó la regulación integral del sector primario, secundario y terciario del tabaco, además de formalizar la actividad económica del circuito mediante un registro de agricultores, acopiadores y producción, disposición en la que se evidencia el rol sectorial de la burocracia. La Ley 19800/72:

I. *Promociona el fortalecimiento de gremios de productores y el surgimiento de cooperativas tabacaleras.* A través de estas últimas se canalizó el financiamiento para introducir avances tecnológicos propios de la revolución verde (técnicas e insumos) en el proceso productivo y se impulsó la exportación, posibilitando de esta forma una alternativa competitiva frente a las grandes cigarrilleras filiales de BAT –Nobleza Piccardo– y Philip Morris –Massalin Particulares– (Giménez, 2003:10).

II. *Establece el FET, de trascendencia social y económica en las áreas de producción y comercialización.* Este Fondo co-determina la retribución total que percibe el agricultor por la venta de tabaco. Dicho ingreso global está conformado por el precio: a) de acopio, abonado por el comprador y fijado al inicio de la campaña por las unidades de coordinación que integran los actores del sector en cada provincia; y b) pagado por el Estado Nacional a través del FET (también conocido como “caja ámbar”, “precio FET”, “sobrepeso” o “retorno”). Respecto a éste 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 por ciento del precio de venta al público; un adicional del 0,35 por ciento con destino a la obra social; y un agregado fijo de \$ 0,00272 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 semestral (ver Tabla 1). A este financiamiento, se suman intereses, multas y otros ingresos que devienen de la administración del Fondo. La recaudación resultante varía de acuerdo al precio de los atados y de las ventas totales.

III. *Durante el bienio 1991-1993 se asistió a la supresión de artículos que establecían regulaciones para la producción.* Considérese que en tal lapso:

a. *Tres son las normativas centrales en la desregulación de la actividad tabacalera* (ver sus especificaciones en Tabla 1). En 1991, el *Decreto 2284* facultó al Ministerio de Economía para derivar discrecionalmente fondos previstos en la Ley 19800/72 hacia Rentas Generales. Con esta medida, el FET no desapareció, aunque fue desfinanciado. En el mismo año, el *Decreto 2488* modificó el anterior. En este se estipula que la SAGPyA podría distribuir los fondos remanentes siguiendo pautas de reconversión, diversificación y tecnificación del sector tabacalero. Además, en el mismo Decreto se establece la desregulación de disposiciones fundamentales como: tipificación obligatoria, fijación de precio, determinación de sobrepeso y adicionales de emergencia para el productor y fijación de volúmenes de producción. Siguiendo lo establecido en los decretos previamente citados, dicha Secretaría dictó la *Resolución 272/1991*, en la que se establecen las pautas para la continuación del financiamiento de las actividades hasta entonces enmarcadas en la Ley 19800/72 (Gimenez, 2003:12-13).

b. *Distintos actores se disputaban el destino de los U\$S 150 millones anuales correspondientes*

a la recaudación del FET. Entre ellos, se encontraban el Estado Nacional, las compañías cigarrilleras, los *dealers* y las entidades de representación de productores. Éstas habían propuesto una desregulación progresiva y consensuada. De su lado se hallaban los gobiernos de las provincias productoras, concientes de que un cambio en la regulación federal impactaría directamente en la estructura social y económica de las mismas. Por su parte, las empresas buscaban eliminar el FET y aumentar su participación en el precio final del cigarrillo. En los hechos, durante el período 1992-1993 se siguió recaudando el impuesto con que se financia el Fondo (Bertoni, 1995:61). El Gobierno Nacional pretendía retener la mayor parte de estos recursos, aduciendo necesidades fiscales –aquí se evidenciaría su rol sectorial–. Sin embargo, en el Presupuesto de 1993 el Congreso sólo autorizó una deducción del FET de hasta U\$S 58 millones.

c. *La restitución del FET fue finalmente posible debido a la puja sectorial derivada del deterioro de las condiciones económicas y productivas de los agricultores* (Gras, 1998:731). El tiempo demostraría que ni la propia desregulación pudo con el destino del FET. En efecto, la fuerte presión de los principales integrantes del sector tabacalero trajo como resultado la promulgación de la Ley 24291 de 1993, en la cual se restituye la vigencia de la Ley de 1972. En este proceso resulta destacable el rol mediador de la burocracia estatal. No obstante, esta restauración ha sido parcial, puesto que se excluyen los artículos referidos a la comercialización, importación, exportación y producción (Ley 24291). Además, tal como se expone más adelante, se establece una descentralización en la gestión del FET hacia las provincias a través de la Unidad de Coordinación Provincial –UCP– (Entrevista personal, 15/5/2007).

Como puede observarse, la legislación tabacalera fue objeto de diversas modificaciones. Uno de los principales saldos de las mismas ha sido que la re-regulación tendió a una privatización y a una descentralización de las funciones sobre las que originalmente tenía potestad exclusiva el orden federal. Este ámbito ha relegado el rol activo que al menos entre 1967 y 1991 había desempeñado en la estructuración y desarrollo del sector. Por ende, el rol sectorial ha sido particularmente afectado, no puede decirse lo mismo respecto al rol de mediador, puesto que la regulación ha seguido favoreciendo el desarrollo de las cooperativas tabacaleras, que suelen actuar como brazos operativos de las empresas líderes del sub-sector del procesamiento de hojas y de la industrialización de cigarrillos. Por ende, puede considerarse que los roles sectorial e infraestructural habrían quedado subordinados al rol mediador.

El devenir regulatorio no solo resulta susceptible a los cambios de tendencia en la correlación de fuerzas entre los diversos actores con interés directo y/o indirecto en el negocio tabacalero. También es afectado por las disposiciones supranacionales suscriptas por el país (amén de las disposiciones del comercio exterior a las que se atienen los *dealers* para satisfacer las demandas de sus clientes). La restitución del FET fue afectada por cambios que se sitúan en la esfera de los convenios internacionales. En efecto, la ad-

hesión argentina al GATT (actual Organización Mundial de Comercio –OMC–)<sup>7</sup> de 1991 implicó restricciones a la política tabacalera, puesto que en el suscripto Acuerdo sobre Agricultura se estipula que deben limitarse las subvenciones directas (la *caja ámbar* o precio FET).<sup>8</sup> En el decenio iniciado en 1995 se instrumenta una reducción anual de 1,3 por ciento en el financiamiento directo a tabacaleros, hasta llegar en la campaña 2004-2005 al establecimiento de un tope de 75 millones de dólares para el mismo. Sin embargo, se admiten otras formas de compensación desligadas del volumen y precio de producción (MECON, 2000 y SAGPyA, 2006). Como se observará, a partir de la *caja verde* en provincias como Misiones se desarrolla un interesante espacio de disputas entre actores.

Los recursos recaudados en el marco del FET son distribuidos de la siguiente forma:

I. *El 80 por ciento se destina al pago directo del sobreprecio a los productores.* El MinAgri transfiere este porcentaje a las provincias productoras de tabaco (Catamarca, Chaco, Corrientes, Jujuy, Misiones, Salta y Tucumán). Los fondos efectivamente retribuidos corresponden a la caja ámbar del Acuerdo sobre Agricultura suscripto con la actual OMC. Han sido sujetos al establecimiento de convenios quinquenales con los gobiernos de las provincias referidas, los cuales son descriptos abajo.<sup>9</sup> A través de una de sus dependencias, éstas se encargan de la administración de los recursos, de aplicar los fondos a los destinos estipulados y de rendir cuentas a dicho Ministerio (Valero, 1998:7).

II. *El 20 por ciento restante se dirige a planes de inversión (reconversión o diversificación).* De este porcentaje, el 3 por ciento se destina al mejoramiento de la calidad de la producción mediante la obtención, multiplicación y distribución de semillas selectas mejoradas, la inversión en tecnología y difusión de sus resultados<sup>10</sup> y a otros gastos

7 “En el marco de la Ronda Uruguay del GATT, hoy institucionalizada con la creación de la [OMC], se alcanzó el Acuerdo Agrícola que estableció compromisos en varias áreas entre las que se encuentran los “Compromisos en materia de Ayuda Interna” (precio que abona el FET) asumidos por los países miembros. El Acta Final de Negociaciones Comerciales Multilaterales; las Decisiones, Declaraciones y Entendimientos y el Acuerdo por el que se establece la OMC, fueron aprobadas en nuestro país a través de la promulgación de la Ley 24.425, de fecha 23 de diciembre de 1994” (SAGPyA, 2006). Cabe consignar que “ayuda interna” es una denominación dada por la OMC para aludir a la diferencia entre el precio de un producto en el mercado internacional y el recibido por el agricultor en el mercado interno.

8 Los Art. 3º y 6º del Acuerdo Agrícola establecido en el marco de la OMC determinan “que las medidas de ayuda interna correspondientes a la caja Ámbar (...) constituye una limitación a las subvenciones, no pudiendo prestarse ayuda a productores nacionales por encima de los niveles de compromiso de reducción especificados” (SAGPyA, 2006). Nótese que la caja 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 su reducción (Galperin y Dopporto Miguez, 2009:129-130).

9 Entre 1996 y 1997 los tabacaleros vieron disminuir el precio FET de 86,4 a 22,8 millones de pesos. Mientras tanto, en tal bienio las asignaciones a las provincias por otros componentes casi se duplicaron –ascendiendo de 53 a cerca de 90 millones de pesos– (Mecon, 2000).

10 No se han relevado evidencias referidas a estudios agronómicos actuales con semillas de tabaco en organismos tecnológicos nacionales. El Ing. Agr. Galli recuerda que en el área

(Continúa en la página siguiente.)

inherentes al cumplimiento de lo establecido por la legislación (Art. 27 Ley 19800). El 97 por ciento sobrante se reserva a la atención de situaciones críticas de las áreas tabacaleras, originadas por el régimen jurídico de tenencia de la tierra con predominio del minifundio y/o de éste combinado con el sistema de aparcería. La participación de cada provincia en este porcentaje varía anualmente de acuerdo a la cantidad y tipo de producción. Salta, Jujuy y Misiones son las principales beneficiarias. Sin embargo, la superficie promedio dedicada al tabaco en las explotaciones de las dos primeras jurisdicciones resulta diez veces mayor a la empleada en Misiones (Entrevista personal, 2-06-2009). En particular, cabe notar que:

a. Desde principios de la década de 1980, la SAGPyA constituyó el Proyecto de Reconversión de Áreas Tabacaleras –PRAT– con el apoyo del Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura –IICA–. Se buscaba generar una herramienta administrativa a través de la cual vincular a las provincias y a la Nación en la asignación y ejecución de planes financiados en el marco del FET. La Unidad Nacional de Coordinación del PRAT se crea en 1996 mediante la Resolución 172 de la entonces mencionada Secretaría. En su introducción institucional, se señala que la finalidad del Proyecto es dotar a dicho Fondo de mecanismos financieros para maximizar el apoyo crediticio, técnico y social a la actividad tabacalera y a los emprendimientos dirigidos a la reconversión del sector (SAGPyA, 2006). El objetivo general explícito del PRAT es:

“orientar, coordinar y supervisar las acciones tendientes a alcanzar la modernización, reconversión, complementación y diversificación de las áreas tabacaleras, tanto en la producción primaria como en la cadena agroindustrial asociada, cuidando el medio ambiente y el bienestar del productor y consumidor. En este sentido los lineamientos de la política tabacalera nacional, tienden a mejorar las cualidades del tabaco, tanto en lo que hace a su impacto en el ecosistema, como en lo concerniente a la salud del fumador y el bienestar del productor. De ahí que entre sus pautas se (...) [financian] acciones que van desde la sustitución de producciones y/o su complementación hasta el cuidado del medio ambiente, la provisión de recursos extraordinarios ante adversidades climáticas, como así también el cuidado de los ingresos del productor” (ibídem).

de Salta el Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria –INTA– solía proveer parte de las variedades de tabaco virginia, incluyendo la Inta Cerrillos 69, de amplia difusión en su época. Desde fines de la década de 1990 y por presión de los acopiadores, el INTA discontinuó la producción de variedades propias, puesto que los clientes demandan semillas certificadas y originadas en compañías semilleras internacionales. En efecto, acopiadores como Alliance One International, Massalin Particulares y Cooperativa de Productores Tabacaleros de Salta demandan variedades ofrecidas principalmente por Profigen de Brasil y en menor medida por Gold Leaf, Cross Creek y Rickard Seed (Entrevista personal, 2-6-2009). Coincidentemente, Giménez (2003:21-22) encuentra que “el reemplazo de la Inta Cerrillos 69 por otras de origen norteamericano (Coker 254, Speight G28) [ha sido] impuestas compulsivamente, en repuesta a la demanda de cigarrillos suaves e implementada por los productores de forma rápida y masiva. Este cambio se debió principalmente a los requerimientos de un mayor porcentaje de nicotina en las hojas para poder competir en el ámbito internacional”.

En relación con dicho objetivo, las acciones del PRAT se orientan a: desarrollar la producción de tabaco y mejorar el sistema de comercialización; fomentar la complementación de la actividad tabacalera con otras producciones agrarias y agroindustriales para diversificar ingresos y disminuir riesgos; brindar asistencia técnica, créditos y capacitación a los productores para diversificar, tecnificar y reconvertir el sector; impulsar la superación de problemas ligados con el régimen de la tenencia de la tierra; y mejorar la calidad del tabaco en relación con su impacto en el ecosistema y en la salud del fumador (Ibídem). Al analizar dichas acciones, cabe notar que resultan un imperativo, un deber ser del accionar estatal. Por contrapartida, en la agenda gubernamental se carece de un análisis en el que se propongan o discutan alternativas en las que el tabaco sea un cultivo marginal o a sustituir. A partir de esta apreciación puede rescatarse la definición de agenda que aquí se emplea, puesto que los formuladores de políticas públicas intervienen a partir de fenómenos que los anteceden y exceden pero sobre los que deben actuar.

b. Desde 1994, los fondos que exceden la “ayuda interna” se administran a través del PRAT mediante convenios quinquenales celebrados entre la Nación y las provincias tabacaleras. A tales efectos, en cada una de ellas se constituyó una UCP, donde están representados los organismos provinciales vinculados al tema y el actual MinAgri (ver Resolución 809/99 en Tabla 1). Los miembros de cada UCP consensúan y presentan proyectos que se remiten a dicho Ministerio para su aprobación y posterior implementación (Mecon, 2000). En Misiones, los recursos para planes son controlados en un 50, 25 y 25 por ciento por el Ministerio del Agro y la Producción –MAyP–, la: Cooperativa Tabacalera de Misiones –CoopTabMis– y la Asociación de Plantadores de Tabaco de Misiones –APTm– respectivamente (Entrevista personal, 23-05-2007). Desde 1996, cada UCP debe seguir el Programa Operativo Anual –POA– como metodología de presentación de proyectos que contengan componentes y subcomponentes (Resolución 587/2006).

c. En Misiones, los proyectos presentados al MinAgri en el marco del PRAT deben atender lineamientos establecidos en el Plan Quinquenal de Desarrollo Productivo Tabacalero y de Reconversión y Diversificación Productiva que suscribieron la Provincia y la entonces SAGPyA por última vez en diciembre de 2005. El mismo busca encuadrar:

“el accionar de la producción tabacalera de la provincia en pos de continuar trabajando en incrementar la eficiencia del manejo empresario; la rentabilidad y competitividad del sector productivo tabacalero de la Provincia de Misiones, en un proceso de mejora continua de la calidad y cantidad de producción, acorde con la demanda interna y la sustentabilidad del medio ambiente productivo, procurando como fin último, mejorar la calidad de vida de todos los que dependen de la actividad, en interés de los productores tabacaleros conforme lo establece el artículo 29 de la Ley N° 19.800”.

En los hechos, el citado Plan Quinquenal se estructura en componentes o programas de: i) Retribución al Productor Tabacalero, ii) Desarrollo de la Actividad Tabacalera, iii) Asistencia Técnica, Administración y Capacitación, iv) Asistencia Financiera para la Reconversión, Tecnificación y Diversificación, y v) Asistencia para el Desarrollo de Servicios Complementarios a la Producción. En la finalidad explícita del Plan puede observarse el rol mediador de la burocracia provincial. Después de todo ¿a quién más sino a las empresas puede interesarle enfocarse fundamentalmente en el incremento de la eficiencia, la rentabilidad y la competitividad?

d. *La citada limitación de 75 millones de dólares en concepto de financiamiento directo implica la disponibilidad de recursos del FET que no llegan a los productores en forma líquida pero que tampoco se destinan al 20 por ciento inicialmente estimado para programas.*<sup>11</sup> Estos ingresos sobrantes constituyen la Caja Verde. Los fondos de la misma suelen dirigirse a planes –orientados a las “buenas prácticas agrícolas”– y a subsidiar aspectos indirectos de la actividad –las obras sociales que dependen de los sindicatos de tabacaleros–. Desde el sector gremial, este último destino resulta ser justificado debido al incremento de los costos de los servicios de salud en un contexto inflacionario y como forma de evitar que tales aumentos deban ser absorbidos por el productor elevando el descuento en concepto de obra social que se le realiza cuando entrega el tabaco (Entrevistas personales, 23 y 24/5/2007). Tras este accionar suelen denunciarse casos de empleo discrecional. Por caso, en la campaña 2006-2007 y en Misiones estos recursos se retribuyeron directamente al tabacalero como compensación ante los magros ingresos que generó la baja producción (Diario Misiones On Line, 16-10-2007). En el ciclo 2008-2009, el destino de un remanente de la Caja Verde con el que cuenta dicha Provincia habría ido a financiar al productor, a la obra social y al seguro anti-granizo debido a la cantidad de siniestros.<sup>12</sup> Tal como se ha adelantado, a partir de la Caja Verde se desarrolla un interesante espacio de disputas entre actores. Entre ellos, pueden evidenciarse los roles de la burocracia estatal y la agenda como canal para dirimir/estabilizar conflictos. La complementación de los roles resulta observable en la capacidad estatal de refuncionalizar dicha Caja, para que desde ella puedan brindarse recursos con los que evitar el conflicto que supondría mayores redescuentos a los productores. En su rol de mediador, un claro beneficiario de las disposiciones estatales sobre la Caja Verde resulta ser el sector gremial, que logra hacerse para sí de fondos con los que financiar su funcionamiento sin mayor control.

<sup>11</sup> En el ciclo 2005-2006, el 80 por ciento de los recursos relativos al Fondo superaron dicha cifra en cerca de 22 millones de dólares, por lo cual se asignó el remanente a proyectos disociados de la producción y precios externos e internos (Pfr. SAGPyA, 2006).

<sup>12</sup> Sin embargo, durante la negociación de precios para la campaña 2008-2009 los productores de Misiones reclamaban que se reconociera un acuerdo firmado en 2008, cuando habrían consensuado agregar 1 peso por kilo vendido. De ese monto, denunciaron haber recibido solo 70 centavos, ante lo cual los dirigentes públicos y sectoriales justificaron que el remanente habría sido destinado a financiar la obra social y al seguro anti-granizo (Entrevistas personales, 29 y 30/09/2009).

Considerando los condicionamientos referidos a la distribución de los recursos líquidos en función de las políticas externas e internas, se arriba a principios de siglo XXI con un escenario en transformación. Por un lado, se ha señalado que con la suscripción del Acuerdo sobre Agricultura en el marco de la OMC los subsidios directos se iban limitando. Por otro, esta situación se veía agravada por el hecho de que desde 1989 el componente fijo (\$ 0,024 cada 20 cigarrillos) con el que se financia el FET permanecía inalterado, fenómeno que se convertía en problemático dada la salida de la convertibilidad peso-dólar y la puja distributiva que genera y alimenta la inflación de precios. Tal contexto devino en una pérdida del poder adquisitivo que los productores detentaban con sus ingresos (incluido el precio FET).

En función del escenario descripto, al menos desde 2006 fueron reiterados los pedidos de acopiadores y asociaciones de productores para ampliar los coeficientes a través de los que se financia el FET. Los primeros tenían una mirada favorable al respecto, debido a que una actualización de los mismos reduciría la presión sobre el precio de acopio, negociado anualmente, lo que eventualmente disminuiría el costo de su materia prima. Las segundas solían reclamar tal incremento amparándose explícitamente en las difíciles condiciones de reproducción de los plantadores y en el incremento de los costos de vida y producción.

Finalmente, estas solicitudes lograron su cometido hacia fines de 2008 con la sanción de la Ley 26467, aprobada luego de años de negociaciones en torno al reajuste del precio FET. Si bien existió un “consenso” sobre la necesidad de actualizar el marco legal del financiamiento hacia los productores, el debate en senadores contó con discusiones en particular.

En general, desde distintos bloques se presentaron objeciones respecto a los arts. 2 y 3.<sup>13</sup> En la discusión parlamentaria tuvieron mayor participación los representantes de las provincias tabacaleras –sobre todo Jujuy y Salta–. Específicamente, intentaron disociar de tales artículos la necesidad de aprobar el cambio de prorrateo para permitir un incremento de los recursos FET a partir de 2009.

<sup>13</sup> El art. 2 establece que el impuesto que corresponde ingresar no podrá ser inferior al 75 por ciento del correspondiente al precio de la categoría más vendida de cigarrillos (CMV). Por esta se entiende el precio de venta en el que se concentre la mayor demanda, el que será calculado trimestralmente por la Administración Federal de Ingresos Públicos en proporción a la cantidad de cigarrillos que contenga cada paquete y en función de la información suministrada por el Minagri. Por su parte, en el art. 3 se realiza una clasificación de cigarrillos, cigarrillos con envoltura, cigarros con y sin envoltura (básicamente diferenciados por la envoltura y el peso neto de tabaco por millar en relación a los dos mil gramos). Asimismo, en el Decreto 6/09 (en el que se promulga la Ley 26467/08) se expresa que la medida “apuntó exclusivamente a evitar que productos alcanzados a la tasa del SESENTA POR CIENTO (60%) pretendan ampararse indebidamente en el nivel de tributación establecido por el Artículo 16 de la Ley de Impuestos Internos, texto sustituido por la Ley N° 24.674 y sus modificaciones que se reduce al DIECISEIS POR CIENTO (16%).” Con esta disposición se cierra la brecha legal a través de la cual las pymes tabacaleras podían competir colocando cigarrillos a precios más accesibles en el mercado.

En particular, los arts. 2 y 3 impactan negativamente sobre las cooperativas y pymes cigarrilleras.<sup>14</sup> El Senador por Jujuy Morales (de la opositora UCR) reconocía el riesgo al que se somete a la Cooperativa de Tabacaleros (CJ) de su provincia involucrada en el negocio de los cigarrillos.<sup>15</sup> Por su parte, el Senador por Jujuy Jenefes –del oficialista Frente para la Victoria (FPV) y promotor de la legislación– expresaba la injerencia (o poder de *lobby*) que habían tenido Philips Morris y BAT en la redacción del art. 2. Este es un ejemplo de cómo el rol mediador puede materializarse en pos de los intereses de las grandes empresas. Y un ejemplo para considerar a la hora de pensar cómo la influencia de intereses sectoriales constituiría un aspecto más de la dinámica burocrática (Oszlak, 2006:27).

Por último, el Senador por Córdoba Rossi –del opositor Partido Nuevo– evidenció lo recientemente mencionado. Para ello, expuso una nota enviada por la Unión Nacional de Tabacaleros Pymes de Argentina, donde su presidente y vicepresidente, Osvaldo Trillo y Luis Pugliese expresan:

“El sistema establecido en el proyecto de ley referenciado obliga a aumentar el precio de venta de nuestros cigarrillos, ubicándolo a niveles similares al precio de los productos de las empresas multinacionales. A modo de ejemplo, puede tomarse la marca internacional Marlboro, la cual en su versión box cuesta al público 4,40 pesos, a diferencia de un producto pyme, cuya franja de valor asciende a los 2 pesos. De prosperar la sanción de esta ley con la redacción del citado artículo número 2, nos llevaría a competir con precios similares y en condiciones de absoluta desigualdad, lo que conduce a la desaparición de la tabacalera pyme de capitales nacionales en el mercado, y favorece el mercado clandestino mediante el contrabando o falsificaciones”.

Indistintamente la posición de los bloques legislativos, la justificación prevaleciente para que el proyecto fuera Ley se basó en un discurso que apoya formalmente la producción primaria, sobre todo en lo relativo a la necesaria actualización de la composición del precio FET. Sin embargo, esta Ley favorece el poder de mercado de las grandes em-

**14** Durante la década de 1990, Massalin Particulares y Nobleza Piccardo acapararon el mercado del cigarrillo en Argentina. No obstante, tras el reajuste de precios e impuestos posteriores a 2002, empresas más pequeñas (Fénix, Espert, V8, Boxer y Cooperativa Jujeña) aumentaron su participación en el mismo (estimada en 11 por ciento a mediados de 2005). Se alcanzó un acuerdo entre ambas multinacionales y el Estado Nacional para asegurar una recaudación fiscal de 8600 millones de pesos corrientes –de 2006– para el bienio octubre 2006/septiembre 2008. A cambio, se establecen mecanismos para evitar que las Pymes cigarreras paguen menos impuestos mediante estrategias legales y de este modo puedan ofrecer precios más bajos (Diario El Cronista Comercial, 2/06/2005 y 6/10/2006). Estas disposiciones son las sancionadas en los arts. 2 y 3 de la Ley 26467/08.

**15** Desde una participación cercana a 11 por ciento, las pymes fueron reduciendo su incidencia en el mercado cigarrillero nacional, hasta llegar a 2009 a valores próximos al 2 por ciento del mismo (Minagri, 2010a). Una importante caída se había registrado ya en 2006 con la colocación de marcas de bajo costo por parte de Massalin Particulares y Nobleza Piccardo, las cuales se insertaron en el nicho inicialmente aprovechado por las pymes (Ballesteros Ledesma, 2006).

presas citadas, puesto que el art. 2° obliga a las pymes a fijar por sus cigarrillos un precio similar al de los de marca reconocida internacionalmente. Aquí el rol infraestructural puede supeditarse al de mediador y el interés sectorial actuaría subordinando al general.

### 3.2. Brasil: el Pronaf y otras políticas públicas en disputa

En el país vecino se carece de subsidios directos y universales para los productores tabacaleros. Sí es posible identificar recursos públicos que se dirigen a estos en forma de planes y que se vinculan con la búsqueda de alternativas al cultivo.

**Tabla 2.**

República Federativa del Brasil. Legislación sobre agricultura familiar asociada a la actividad tabacalera

<b>Normativa</b>	<b>Descripción</b>
<i>Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar –PRONAF–</i>	Creado en 1995. Sus propósitos son: a) fortalecer la agricultura familiar como categoría social financiando el costo y la inversión de actividades –comercialización, biocombustibles y diversificación–; y b) capacitar y apoyar la infraestructura social y económica de áreas rurales con alta presencia de agricultura familiar. Sus componentes son: a) costeo (destinado a producción y su procesamiento); b) inversión (dirigido a financiar la implantación, mejoramiento de la infraestructura de producción y servicios en la explotación o localidades próximas); c) agroindustria (orientado a financiar la inversión en acopio, procesamiento y comercialización agropecuaria, forestal, artesanal y/o ligada a actividades extractivas y turísticas).
<i>Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar –PAA–</i>	Creado en 2003. Sus objetivos son: a) incentivar la agricultura familiar; b) promover la inclusión social en ámbitos rurales; y c) garantizar alimento a población vulnerable por medio de la compra de producción dirigida al Programa Hambre Cero.
<i>Programa de Agroecologia –PAE–</i>	Sus misiones son: a) destinar créditos para apoyar a la producción, industrialización y comercialización de alimentos orgánicos; b) capacitar técnicos y agricultores en la producción de base ecológica; c) asistir técnicamente; d) brindar servicios de extensión rural; y e) estimular la investigación y enseñanza de la Agroecología.
<i>Programa de Apoio à Diversificação Produtiva das Áreas Cultivadas com Fumo –PADF–</i>	Creado en 2005. Sus principales objetivos son: a) financiar con un interés de 4 por ciento anual la diversificación productiva de las explotaciones tabacaleras; b) brindar acceso a la tecnología vinculada con las iniciativas de investigación y asistencia técnica para la diversificación; c) incorporar de valor a la producción local mediante el fomento del asociativismo, el cooperativismo, la inversión en investigación de nuevos productos y métodos de producción e implantación de agroindustrias; y d) apoyar a la comercialización, mediante la compra de productos necesarios para el PAA.

Fuente: elaboración propia en base a Ministério de Desenvolvimento Agrário –MDA– (2007:54; 75-83 y 2010a: 1) y Biolchi (2006, citado en Soares Silva y Ferreira, 2006:7).

Las distintas propuestas referidas a la agricultura familiar suelen hacerse eco de demandas relacionadas con las necesidades de financiar los costos de producción de los cultivos habitualmente implantados en pequeñas y medianas explotaciones (entre ellos, el tabaco). Así, puede discutirse que herramientas como las citadas propendan efectivamente a una reconversión. Específicamente:

I. *Interesa hacer hincapié en el PRONAF*, puesto que debido a su difusión territorial –en 2007/08 se ejecutaba en 5379 de los 5560 municipios del país– y a la magnitud de su aporte –para 2008/09 un cálculo provisorio estima 10,8 mil millones de reales– (MDA, 2010a) resulta ser el principal Programa federal destinado a la agricultura familiar (Pancetti, 2010: 1). El PRONAF surge como respuesta a un contexto económico particularmente adverso para la pequeña producción, puesto que a principios de la década de 1990 el Gobierno Federal había desactivado la Empresa Brasileira de Assistência Técnica e Extensão Rural (EMBRATER) y el acceso al crédito se hacía difícil. En 1993, organizaciones gremiales rurales de alcance nacional como el Departamento Nacional de Trabalhadores Rurais de la Central Única dos Trabalhadores (DNTR/CUT) y la Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (CONTAG) desarrollaron en Chapecó (Estado de Santa Catarina) un seminario cuyo lema era “*crédito para inversión. Una lucha que vale millones de vida*”. Parte de las reivindicaciones de dicho encuentro fueron atendidas por el estado, que instrumentó el PRONAF a través del Ministério de Desenvolvimento Agrário (Presotto Nunes, 2007:1-2). Entre 1996 y 2001 este Programa financiaba a los tabacaleros, entre otros agricultores familiares, de forma individual y grupal. Sin embargo, las grandes beneficiadas eran las empresas acopiadoras, que apoyaban la gestión del programa para que estos productores obtuviesen recursos públicos a intereses subsidiados con los que les compraran insumos destinados al ciclo agrícola (Entrevista personal, 7-04-2009). A principios de la década de 2000, este aporte estatal se dirigía a reducir la tasa para los préstamos destinados a la producción a 4 por ciento anual, cerca de 4 a 5 veces menos que la cobrada en el sistema bancario brasileño. Esto fue denunciado por organizaciones anti-tabaquistas y de la agricultura familiar. Y el reclamo surtió efecto, puesto que en 2002 el Banco Central do Brasil estableció una veda a la concesión de créditos PRONAF para el cultivo de tabaco desarrollado bajo régimen de aparcería o sistema de contrato (Resolución 3001/02; Lima da Silveira, 2007:441).<sup>16</sup> En lo fundamental, el Gobierno Federal había creado el PRONAF

<sup>16</sup> A pesar de esta restricción, las empresas tabacaleras siguen encontrando en el sistema bancario créditos a intereses bajos. En 2007, los programas ofrecidos por las principales entidades de Brasil –Banco do Brasil, Banrisul, Itaú, Caixa Federal y Bradesco– que financiaban costos de producción de tabaco operaban con una tasa de 8,5 por ciento anual. Nótese que el nivel de la misma era significativamente menor a la existente en dicho país en el lapso 2002-2007, que variaba entre 15 y 25 por ciento anual (Lima da Silveira, 2007:441).

como una herramienta crediticia para la agricultura familiar, que en este caso era indirectamente aprovechada por las empresas.<sup>17</sup> En particular, cabe señalar que:

a. *Inicialmente, la restricción del PRONAF hacia el sector tabacalero devino en una merma de planes otorgados.* En RS, el Estado con mayor número de planes (y de tabacaleros), recién en 2004/05 se logró revertir una tendencia decreciente iniciada en 2000/01, cuando del record de 285 mil contratos firmados en este año se pasó a 354 mil (Presotto Nunes, 2007:4-5). A continuación se presenta el devenir de los planes PRONAF a diversas escalas.

**Tabla 3.**

República Federativa de Brasil y estados de Rio Grande do Sul (RS), Santa Catarina (SC) y Paraná (PR). Planes PRONAF y tabacaleros inscriptos (en miles)

Ciclo	Planes PRONAF					Tabacaleros Inscriptos	
	RS (1)	RS, SC y PR (2)	Total Brasil (3)	Participación (%)		RS, SC y PR (4)	Relación (2/4, en %)
				(1/2)	(2/3)		
2000-01	285	527	893	54	59	135	26
2001-02	271	488	933	55	52	135	28
2002-03	253	435	904	58	48	153	35
2003-04	270	500	1.390	54	36	171	34
2004-05	354	678	1.635	52	41	190	28
2005-06	344	631	1.913	54	33	198	31
2006-07	287	540	1.692	53	32	193	36
2007-08	338	632	1.649	53	38	183	29
2008-09	356	619	1.443	57	43	181	29
2009-10 (*)	269	450	853	60	53	187	42

Fuente: elaboración propia en base a MDA (2010c) y Asociación de Fumicultores de Brasil –AFUBRA– (2010)

(\*) Datos referidos a Planes PRONAF son provisorios

Como se observa en la tabla anterior, el área tabacalera por excelencia en Brasil (conformada por los sureños estados de Santa Catarina, Paraná y Rio Grande do Sul) detenta una participación de planes PRONAF que en la década de 2000 significó entre un tercio y algo más de la mitad del total. Asimismo, al analizar dichas jurisdicciones, se encuentra que durante toda la serie la última de ellas ha contado con algo más de la mitad de los planes. Por último, los tabacaleros suelen ser potenciales beneficiarios del

<sup>17</sup> La estrecha vinculación entre el Estado Federal y las empresas tabacaleras se manifiesta en hechos como el legado dejado por el Ministro de Agricultura, Pecuaria e Abastecimento del lapso 1984-1985. Se trata de Néstor Jost, quien ha sido presidente de la ABIFUMO –asociación de interés que reúne a las empresas tabacaleras de Brasil– desde 1979 y hasta al menos 1999. Durante su mandato ministerial, logró que los principales bancos financien el ciclo del tabaco (Entrevistas personales, 15 y 16-10-2008).

Programa dada su condición de agricultores familiares. Si se realiza una aproximación tentativa acerca de la relación entre el número de estos productores inscriptos en los registros de AFUBRA –sindicato que asegura la producción tabacalera– y el de beneficiarios del PRONAF se puede considerar que cerca de 1 cada 3 inscriptos al Programa sería tabacalero. Esto acontece aún a pesar de la restricción establecida en 2002, situación a partir de la cual dicha relación no sufre cambios destacables. Lo anterior puede llevar a interrogarse por las líneas que componen el Programa.

b. *En el citado mantenimiento de la proporción entre tabacaleros y beneficiarios pudieron haber incidido el financiamiento que posibilitan los componentes del PRONAF* (ver Tabla 3). En los hechos, la mencionada limitación ha sido evadida por el sector tabacalero, que ha logrado recursos del Programa para atraer/mantener a los agricultores en el circuito.

Por un lado, al analizar el Art. 20 de la Resolución 3559/2008 del Banco Central do Brasil, se encuentra que el crédito para costear la producción más que prohibido ha quedado limitado. En efecto, se financia la inversión de productores tabacaleros con la condición que: i) ésta no se destine *exclusivamente* a dicho cultivo y sea utilizado en otras actividades que fomenten la diversificación de las explotaciones, de cultivos y la reconversión de la unidad familiar; ii) en el cálculo de la capacidad de pago especificado en el proyecto se compruebe que *al menos 20%* de los ingresos generados por la unidad productiva *no se originan con el tabaco*.

Por otro, en 2003 el Gobierno Federal aprobó en el componente agroindustria (ver Tabla 2)<sup>18</sup> la creación de una línea del PRONAF destinada a la reforestación de pequeñas superficies en las explotaciones, incluidas las tabacaleras. En el caso de esta producción, la AFUBRA actúa como agente intermediador entre Estado y agricultor. Se trata de recursos subsidiados para la implantación de especies no autóctonas, habitualmente empleadas por su valor comercial o como leña para alimentar las estufas con las que se cura la variedad virginia. Los agricultores familiares están habilitados a solicitar individual o conjuntamente hasta 7000 reales por beneficiario, independientemente de los límites definidos por otras inversiones enmarcadas en el PRONAF.<sup>19</sup> Nótese que la cuestión forestal se destaca por tratarse de una problemática con múltiples aristas. Por un lado, resulta importante para contener la degradación ambiental de las

<sup>18</sup> Los componentes más extendidos del PRONAF son los de costeo y de financiamiento. El primero puede renovarse aunque no termine de pagarse al final del ciclo. El segundo ofrece 3 años de gracia para pagar, plazo a partir del cual se cuenta con 5 años para cancelar con una tasa anual de interés a 2,5 por ciento (Entrevista personal, 20/10/2008).

<sup>19</sup> Los intereses son fijos a razón de 1 por ciento anual y los costos financieros se acumulan en caso que se traspasen los citados 7000 reales al sumar otros componentes del programa. Asimismo, el plazo de devolución es de hasta 12 años, conforme a los ciclos de crecimiento y venta de cada especie arbórea. La única restricción en lo referido a la reforestación es que están vedadas las áreas de preservación permanente como las márgenes de ríos, sus nacientes o laderas con alto grado de inclinación y aquellas superficies en donde preexista bosque nativo (AFUBRA, 2010). Además de productores individuales, a esta línea también accedió el Movimento dos Pequenos Agricultores –MPA–, que intenta desarrollar alternativas agrícolas en su estación experimental de Santa Cruz do Sul (Entrevista personal, 17-10-2008).

cuencias. Pero, sobre todo, atiende el problema de la leña para alimentar las estufas. Por ende, la burocracia en su rol sectorial respondería a una necesidad vital para las empresas: cómo secar el tabaco virginia para el acopio.

En definitiva, el PRONAF forestal aparece como una propuesta atrayente debido a que: i) los intereses cobrados son incluso más bajos que los referidos a la línea que financiaba directamente la producción tabacalera hasta 2001; ii) la demanda de productos forestales tendería a incrementarse, así como sus precios; iii) aporta a conservar bosques nativos y contribuye al equilibrio ambiental; iv) lo gestiona la propia AFUBRA, que asesora al productor para reunir la documentación y presentarla ante el Banco do Brasil, encargado de evaluar el proyecto y eventualmente de adjudicar los recursos (AFUBRA, 2010). Mientras esto sucede por una "ventanilla" de la entidad; por otra tanto en la campaña 2007-08 como en la 2008-09 adjudica en los tres estados sureños créditos por cerca de 500 millones de reales a las tabacaleras. Estas buscan financiar principalmente con recursos bancarios el ciclo agrícola de los productores contratados (Entrevista personal, 16-10-2008).

*c. El accionar federal en las acciones citadas en a) y b) resulta significativo para los agricultores.* Pero talvez sea fundamental para las empresas, en la medida en que garantiza los recursos para la continuidad de la producción tabacalera, desligando a las compañías de la necesidad de invertir a través de financiamientos solicitados a su cuenta y riesgo (Entrevista personal, 16-10-2008). Además, al acceso a créditos bancarios subsidiados para la compra adelantada de insumos en escala que luego son revendidos a los productores, les otorga otra ventaja para la reproducción del capital prestado por el sistema financiero (Lima da Silveira, 2007:441-442). Por ende, aun a pesar de la pérdida del beneficio más inmediato que implicaba la utilización del PRONAF para costear el inicio de la producción, el componente forestal de éste y la existencia de tasas bancarias comparativamente bajas para iniciar el ciclo sigue posibilitando a las empresas descargar sobre el sector público parte de sus costos. En esta situación es donde el rol mediador de la burocracia adquiere relevancia. Y ello operaría tras el velo de su búsqueda por desarrollar un rol infraestructural. En efecto, los intereses empresarios terminan transformándose en intereses generales, en la medida que el financiamiento recibido por el agricultor se destina a complementar la inversión empresaria en la actividad tabacalera.

*II. Bajo una perspectiva más integradora, el Estado Federal intenta garantizar precio justo y renta a los agricultores a través del PAA.* Al mismo tiempo, se persigue una reducción de los costos de los alimentos que componen los programas sociales. En comparación a los otros programas aquí apuntados (PRONAF, PAE y PADF) sólo el PAA centra su accionar sobre alternativas productivas para enfrentar la tendencia de la reducción del consumo de tabaco en los países centrales –lo que podría traer aparejado una reducción de la producción, puesto que Brasil destina cerca del 85% a la exportación (DESER, 2009: 1)–.

De tal modo, se busca garantizar la posibilidad de diversificar cultivos para multiplicar las fuentes de renta entre los agricultores.

III. *Sobre el PADF cabe precisar que:*

a. *Busca alternativas productivas generadoras de rentas en la agricultura del tabaco*, con foco en la calidad de vida y en la sustentabilidad económica, social, ambiental y cultural entre las familias agricultoras. El MDA coordina el Programa, a través del cuál apoya a cerca de 20 mil familias agrupadas en proyectos localizados en el sur y nordeste de Brasil, en asociación con organizaciones gubernamentales y civiles (MDA, 2010b).

b. *Los preceptos fundamentales que guían su accionar devienen de la Política Nacional de Asistencia Técnica y Extensión Rural (ATER)*. Esta herramienta se constituyó en 2003 y depende de la Secretaría de Agricultura Familiar. Intenta incrementar la renta y los puestos de trabajo a partir del accionar público y el de las ONGs, sobre todo atendiendo a propuestas innovadoras que tiendan a la diversificación de las explotaciones tabacaleras (MDA, 2007:75-83). Considerando esto, los principios estructurantes del accionar público en materia de reconversión de áreas tabacaleras son: i) la diversificación productiva y generadora de renta en explotaciones agrícolas familiares tabacaleras que se interesen por la cuestión ambiental, la calidad de vida y la transición agroecológica de los agro-sistemas; ii) la seguridad alimentaria, asociada al compromiso de incentivar la producción diversificada en las pequeñas propiedades familiares, permitiendo que los grupos domésticos tengan acceso a la alimentación en sus explotaciones, con calidad y en cantidad suficiente para el consumo y comercialización; iii) la diversificación del sistema productivo, asociado a la valorización de los conocimientos locales, de la pluriactividad y la multifuncionalidad de los productores agrícolas familiares y sus explotaciones; iv) la participación, entendiendo a ésta como un proceso que tienda a una autonomía progresiva de los agricultores, que valore la construcción de conocimientos, el intercambio de información y la generación de oportunidades para mujeres y jóvenes rurales; v) el asociativismo ligado a un accionar descentralizado y al mismo tiempo, integrado con organizaciones gubernamentales y no gubernamentales, universidades e instituciones de extensión rural en los ordenes estadual y municipal (Calderan Gregolin y Sanches Peraci, 2009:2-3).

Tanto como acontece con el PRAT en Argentina, en Brasil programas como los abordados suelen aludir a la diversificación como una meta fundamental para lograr una mejora en la calidad de vida de los productores. Sin embargo, se desestiman o ignoran propuestas ligadas con la erradicación del cultivo de tabaco o bien políticas vinculadas con un replanteo más amplio de las modalidades de relacionamiento de la agricultura con la agroindustria. En tal sentido, en ambos países el rol mediador de la burocracia y la influencia de la agroindustria en las agendas permite la reproducción de ciertos cultivos y de determinadas prácticas de producción.

#### 4. Reflexiones finales

El análisis del FET y el PRONAF ha permitido analizar el rol mediador de la burocracia estatal, como garante de los intereses de la actividad empresarial. Tras el estudio de tales herramientas de política pública, cabe cuestionarse acerca de sus aparentes y reales beneficiarios. Ello no implica desdeñar el apoyo que significa componer el precio pagado por el tabaco (FET) o la posibilidad de acceder a planes (FET y PRONAF) y créditos (en este último caso) por parte de los productores. Estos resultan ser aportes valiosos, sobre todo para atender demandas que de ser insatisfechas podrían movilizar a los actores implicados, integrarlos y hasta cuestionar abiertamente los roles sectorial, mediador e infraestructural de las burocracias de los respectivos países.

Se ha observado que las empresas son beneficiadas por políticas formalmente dirigidas a agricultores familiares. En el caso del FET, porque el Estado Nacional asume a través de la imposición al consumo de cigarrillos parte del precio total pagado al tabacalero. Entonces, al negociar precios, las empresas estiman este factor. Por ende, más que asistir al tabacalero, el FET se encargaría de subsidiar al capital a través del precio final.

Respecto al PRONAF, resulta interesante destacar que es un instrumento con cualidades disímiles al FET, puesto que no es un subsidio y ni siquiera es universal. Al constituirse en un crédito con tasas subsidiadas, puede considerarse un plan que requiere ciertas condiciones para su accesibilidad. Además, es una política enfocada a la agricultura familiar como un todo, más que a un cultivo en particular (como sucede con el FET).

De lo anterior, entonces, surge la inquietud sobre los alcances y limitaciones del FET y el PRONAF. Resulta evidente que las políticas públicas no actúan en el vacío. En estos casos, las empresas han logrado intervenir por diversas vías para hacerse de los recursos fiscales cuyo objetivo elemental se dirige a mejorar la calidad de vida de la pequeña y mediana producción. Lo han hecho influyendo en el destino de los recursos destinados a los planes; colocando a la banca de fomento a financiar el ciclo agrícola y/o siendo subsidiadas en créditos tomados por los tabacaleros o en los precios pagados a éstos). Además, han logrado imponer sus intereses sectoriales (tal como se observa en la inclusión de los arts. 2 y 3 en la nueva Ley FET o con la posibilidad de que el estado subsidie la inversión con los planes del PRAT o los créditos PRONAF). Por ende, más que actuar en alguna etapa específica de las políticas públicas (diseño, formulación, etc.), el accionar empresarial participa en distintas y sucesivas instancias, de acuerdo a la naturaleza de la política instrumentada.

Asimismo, resulta interesante colocar la cuestión de la reconversión. Esta suele ser una demanda inducida tanto por los acuerdos internacionales alcanzados en términos comerciales y sanitarios. Paradójicamente, se presen-

tan un conjunto de situaciones que guían los alcances y posibilidades de un cambio de cultivo. Por un lado, en el caso argentino, el productor puede beneficiarse de planes del PRAT mientras sea tabacalero; si dejara de serlo se le anularía esta canal de subsidios para tecnificar su explotación y producción. Por otro, en ambos países aparece insistentemente la idea de diversificación. De ella se suele tener opiniones favorables, indistintamente del actor que se trate (productores, empresarios, funcionarios). El hecho de poder contar con alternativas productivas resulta importante para diversificar las fuentes de rentas. No obstante, esta situación puede entenderse como un reaseguro de las empresas tabacaleras, que de este modo lograrían diluir responsabilidades respecto a la renta que genera en este cultivo en cada explotación. El contar con otras fuentes de ingresos puede aliviar las tensiones en torno a los reclamos referidos al tabaco.

Como se observa, políticas públicas como las analizadas deben enmarcarse en el conjunto de herramientas macro y sectoriales que influyen tanto en la calidad de vida como en las aspiraciones del productor tabacalero de Argentina y Brasil.

### **Siglas**

APTМ: Asociación de Plantadores de Tabaco de Misiones

AFUBRA: Associação dos Fumicultores do Brasil

CONICET: Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas

CONTAG: Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura

CoopTabMis: Cooperativa Tabacalera de Misiones

DNTR/CUT: Departamento Nacional de Trabalhadores Rurais-Central Única dos Trabalhadores

DESER: Departamento de Estudos Sócio- Econômicos Rurais

EMBRATER: Empresa Brasileira de Assistência Técnica e Extensão Rural

FET: Fondo Especial del Tabaco

FPV: Frente para la Victoria

IBGE: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatísticas

INTA: Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria

MAYP: Ministerio del Agro y la Producción de la Provincia de Misiones

MinAgri: Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Nación

MDA: Ministerio de Desenvolvimento Agrario

MPA: Movimento dos Pequenos Agricultores

OMC: Organización Mundial de Comercio

PAA: Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar

PAE: Programa de Agroecología

PADF: Programa de Apoio à Diversificação Produtiva das Áreas Cultivadas com Fumo

PRAT: Proyecto de Reconversión de Áreas Tabacaleras

POA: Programa Operativo Anual

PRONAF: Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar

## Registro bibliográfico

García, A.  
"Dilemas de la regulación pública en el sector tabacalero de Argentina y Brasil. Un estudio sobre el FET y el PRONAF".

*Pampa. Revista Interuniversitaria de Estudios Territoriales*, año 6, n° 6, Santa Fe, Argentina, UNL (pp. 185-210).

## Bibliografía

**AFUBRA (2010)**: Pronaf Florestal. Perguntas freqüentes. Disponible en: <http://www.afubra.com.br/principal.php?acao=pronaf&pronafid=2>

**Aguilar Villanueva, Luis** (2003): *Problemas Públicos y Agenda de gobierno*, Porrúa, México, p. 27.

**Ballesteros Ledesma, Patricio** (2006): "La guerra de las tabacaleras." *Revista Fortuna*, v. 2, n. 144. Editorial Perfil, Buenos Aires.

**Banco Central do Brasil** (2010): Resoluciones 3001/02 y 3559/08. *Crédito Rural. PRONAF*. Sao Paulo.

**Bertoni, Leandro** (1995): "El complejo tabacalero y la intervención estatal". En *Agroindustrias del noroeste. El papel de los actores sociales*. Norma Giarraca, Susana Aparicio, Carla Gras y Leandro Bertoni (comp.) La Colmena. Buenos Aires, p. 45-71.

**Calderan Gregolin, A. y Sanches Peraci, A.** (2008): *Diversificação em Áreas Cultivadas com Tabaco: uma ação de Ater necessária*. Portal da Cidadania. Redes Temáticas de Assistência Técnica e Extensão Rural, Brasília.

**DESER** (2009): *Integração ou enganação na cadeia produtiva do fumo? Cadeia produtiva do fumo. Boletim Especial DESER-ACT*, Curitiba.

**Diario El Cronista Comercial** (2005): "Nobleza se separa de Massalin y rechaza los precios mínimos". Disponible en: [www.cronista.com/notas/38224-nobleza-se-separa-massalin-y-rechaza-los-precios-minimos](http://www.cronista.com/notas/38224-nobleza-se-separa-massalin-y-rechaza-los-precios-minimos), 2-06-2005.

——— (2006): "Las tabacaleras firman un convenio de recaudación con el Gobierno". Disponible en: [www.cronista.com/notas/58728-las-tabacaleras-firman-un-convenio-recaudacion-el-gobierno](http://www.cronista.com/notas/58728-las-tabacaleras-firman-un-convenio-recaudacion-el-gobierno), 6-10-2006.

**Diario Misiones On Line** (2007): "Tabacaleros cobrarán hoy 20 millones de la Caja Verde". Disponible en: [www.misionesonline.net/paginas/detalle.php?db=noticias2007&id=101399-31k](http://www.misionesonline.net/paginas/detalle.php?db=noticias2007&id=101399-31k), 16-10-2007.

**Galperin, Carlos y Doperto Miguez, Ivana** (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, Ariel** (2009): *Agricultura de contrato en la producción tabacalera: subordinación excluyente en Misiones (Argentina) y Rio Grande do Sul (Brasil)*. XII Encuentro de Geógrafos de América Latina, Montevideo.

**Giménez, María Laura** (2003): *Trayectoria y organización productiva de sectores medios de productores tabacaleros en la provincia de Salta*. UBA-Centro de Estudios Avanzados. Tesis de Maestría en Ciencias Sociales del Trabajo, Buenos Aires.

**Rosa, Paula; Laurelli, Elsa y García, Ariel** (2009): *Reconversión productiva. Mitos y realidades de otra "Caja de Pandora"*. Revista de Estudios Regionales y mercado de trabajo. SIMEL-CEUR-CIPSA, Vol. 5, n. 5, Buenos Aires. ISSN: 1669-9084. p. 7-24.

**Lagroye, Jacques** (1994): "Las políticas públicas". En: *Sociología política*. Lagroye, Jacques, Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires.

**Lima Da Silveira, Rogerio** (2007): *Complexo agroindustrial do fumo e território: A formação do espaço urbano e regional no vale do rio Pardo RS*. UFSC, Florianópolis.  
——— (2009): *Globalização e dinâmica espacial do mercado mundial de tabaco: reflexos na organização e nos usos do território na região sul do Brasil*. XII Encuentro de Geógrafos de América Latina, Montevideo.

**Lindenboim, Javier** (1987): Desarrollo regional y leyes promocionales. Informes de investigación del CEUR, n 5. CEUR-PISPAL. Buenos Aires, ISBN: 950-9370-07-X, p. 1-188

**MECON** (2000): Principales rasgos del proceso productivo. Disponible en: <http://www.mecon.gov.ar/inforegio/tabaco/4.htm>

**Meneses-González, F.; Márquez-Serrano, M; Sepúlveda-Amor, J; Hernández-Ávila, M.** (2002): "La industria tabacalera en México". Salud Pública de México, vol. 44, n. 1, México DF.

**MDA** (2007): "Cultivo do Tabaco, Agricultura Familiar e Estratégias de Diversificação no Brasil". Nota Técnica à Segunda Seção da Conferência das Partes (COP2) da Convenção Quadro da OMS sobre o Controle do Tabaco, Bangkok.

— (2010a): Crédito Rural do PRONAF. Disponible en: <http://portal.mda.gov.br/portal/saf/programas/pronaf>

— (2010b): "Sergipe: Fumicultores participam de curso do Programa Nacional de Diversificação do Tabaco". Centro Comunitário de Formação em Agropecuária. Dom José Brandão de Castro y Ministério do Desenvolvimento Agrário. Notícias Disponible en: [http://www.mda.gov.br/portal/noticias/item?item\\_id=3610309](http://www.mda.gov.br/portal/noticias/item?item_id=3610309)

— (2010c): Crédito Rural do PRONAF por ano fiscal. Montante e número de contratos. Disponible en: [http://smap.mda.gov.br/credito/anoagricola/rel\\_anoagricolauf.asp?cboAnoInicio=2000/2001&cboAnoTermino=2009/2010&cboUF=&SiglaDaUF=&NomeDaUF=&cboCDMunicipio=](http://smap.mda.gov.br/credito/anoagricola/rel_anoagricolauf.asp?cboAnoInicio=2000/2001&cboAnoTermino=2009/2010&cboUF=&SiglaDaUF=&NomeDaUF=&cboCDMunicipio=)

**MinAgri** (2010a): Participación en las ventas de paquetes de cigarrillos según tipo de empresa (grandes y pymes). Buenos Aires.

— (2010b): Resoluciones 272/91; 172/96; 785 y 809/99 y 587/2006. Buenos Aires.

**O'Donnell, Guillermo** (1977): "Apuntes para una teoría del Estado", en Revista CEDES-CLACSO, n. 9, CEDES-CLACSO, Buenos Aires.

**Oszlak, Oscar** (1976): "Notas críticas para una teoría de la burocracia estatal" en Teoría de la burocracia estatal: enfoques críticos, Editorial Paidós, Buenos Aires.

— (1997): "Estado y sociedad: ¿Nuevas reglas de juego?" en Revista Reforma y Democracia, CLAD, Caracas.

— (2006): "Burocracia estatal: Política y Políticas Públicas", Revista Postdata, N° 11, abril, Buenos Aires.

**Pancetti, Alessandra** (2010): "Os desafios da agricultura familiar". Divulgación y cultura científica latinoamericana. Organización de Estados Iberoamericanos. Disponible en: [http://www.oei.es/divulgacioncientifica/noticias\\_179.htm](http://www.oei.es/divulgacioncientifica/noticias_179.htm)

**PEHSU** (2004): "Agricultura y producción de tabaco". Disponible en: <http://www.pehsu.org/tabaco/tabaco2.htm>

**Presotto Nunes, Sidemar** (2007): "O crédito rural do Pronaf e os recentes instrumentos de política agrícola para a agricultura familiar". Boletim Eletrônico DESER, n. 156, DESER, Curitiba. Disponible en: <http://www.unitins.br/ates/arquivos/outros/Cr%C3%A9dito%20Rural/Pronaf%20%20e%20a%20Pol%C3%ADtica%20Agr%C3%ADcola%20da%20AF.pdf>

**República Argentina** (2009): Leyes 19800/72, 25465/01 y 26467/08, Decreto 6/2009, Versión Taquigráfica de la Cámara de Senadores 17/12/08.

**SAGPyA** (2006): "Objetivos - Acciones - Metas", PRAT. Disponible en: [www.sagpya.mecon.gov.ar/new/00/agricultura/otros/industriales/tabaco/Objetivos\\_Metas22.php](http://www.sagpya.mecon.gov.ar/new/00/agricultura/otros/industriales/tabaco/Objetivos_Metas22.php), 07-08-2006.

**Soares Silva, Sabrina y Ferreira, Patrícia** (2006): A fumicultura no Brasil: um estudo exploratório sobre os impactos da Convenção-Quadro para o controle do tabaco e o posicionamento do Governo Federal. XXVI Encontro Nacional de Engenharia de Produção, Fortaleza.

**Valero, Juan Carlos** (2003): "Un caso para la evaluación presupuestaria: el Fondo Especial del Tabaco", Asociación Argentina de Economía Política. Disponible en [http://www.aaep.org.ar/espa/anales/resumen\\_01/valero.htm](http://www.aaep.org.ar/espa/anales/resumen_01/valero.htm).