

Índice

Presentación..... 11

Dossier

La economía social latinoamericana en encrucijada: asociaciones y agentes entre los gobiernos progresistas y los neoliberales (finales del siglo XX y principios del XXI)

Coordinado por Rocío Soledad Poggetti

La economía social latinoamericana en encrucijada: asociaciones y agentes entre los gobiernos progresistas y los neoliberales (finales del siglo XX y principios del XXI)

Rocío Soledad Poggetti 15

Notas sobre economía popular, social y solidaria en gobiernos progresistas latinoamericanos y sus vínculos con la valorización de organizaciones

Juan Fernando Álvarez, Daniel Francisco Nagao Menezes 27

Desarrollo Institucional de la Economía Social y Solidaria en Brasil – Del Gobierno Fernando Henrique Cardoso (1995) a Jair Bolsonaro (2022)

Daniel Francisco Nagao Menezes 51

Gobierno progresista e inclusión social a través del trabajo. Las cooperativas sociales del MIDES en Uruguay (2006-2019)

Juan Pablo Martí 83

Economía social en los márgenes agrarios. Asociaciones y agentes productivos en la agroindustria yerbatera argentina (1991- 2021)

Lisandro Ramón Rodríguez..... 111

Parte abierta

La industria tabacalera argentina durante las reformas del Estado y la desregulación económica: Estado nacional, empresas y gobiernos provinciales (1990-2001)

Hugo Ariel Rossi..... 137

Transformación en la industria farmacéutica argentina: del liderazgo de las empresas internacionales Big Pharma al dominio de las corporaciones locales de genéricos de marca (2003-2018)

Federico Daniel Naspleda..... 169

Reseñas

El cooperativismo agropecuario argentino entre el Estado y el mercado. Actores y procesos en perspectiva histórica

Cristian Wilson 213

Directrices para autores/as 217

La industria tabacalera argentina durante las reformas del Estado y la desregulación económica: Estado nacional, empresas y gobiernos provinciales (1990-2001)

Hugo Ariel Rossi¹
hugoarielrossi@gmail.com
<https://doi.org/0000-0002-7079-8607>

Resumen

El artículo tiene como recorte temporal las transformaciones en el Estado nacional y el proceso de desregulación económica que tuvo lugar en Argentina durante los años noventa e inicio del nuevo milenio. Nos proponemos analizar las principales políticas nacionales que introdujeron cambios significativos en la organización de la industria tabacalera argentina. Para ello indagaremos en la relación entre las administraciones nacionales de Carlos Menem y Fernando de la Rúa con las empresas tabacaleras extranjeras y los gobiernos de las provincias en donde la producción de tabaco es una de las principales actividades económicas. Estudiaremos los efectos que tuvo en la industria del tabaco el marco regulatorio general que dio forma a los cambios en la economía argentina así como también la legislación específica dirigida a este sector. Consideramos que en relación a las empresas tabacaleras ciertas medidas aplicadas esos años les permitieron entre otros aspectos ampliar su base de negocios en un contexto en que no crecía el consumo de cigarrillos. En el caso de las provincias tabacaleras, la administración de los recursos del Fondo Especial del Tabaco fue la herramienta empleada por los gobiernos nacionales para negociar el apoyo político al proceso de reformas del Estado y la economía.

Palabras Clave:

Industria tabacalera, Estado, desregulación económica, economía regional

¹ Instituto de Investigación en Ciencias Sociales y Humanidades -Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas. Universidad Nacional de Salta.

The Argentine tobacco industry during State reforms and economic deregulation: National State, companies and provincial governments (1990-2001)

Abstract

The article has as temporary cut the transformations in the national State and the process of economic deregulation that took place in Argentina during the nineties and the beginning of the new millennium. We intend to analyze the main national policies that introduced significant changes in the organization of the Argentine tobacco industry. For this, we will investigate the relationship between the national administrations of Carlos Menem and Fernando de la Rúa with foreign tobacco companies and the governments of the provinces where tobacco production is one of the main economic activities. We will study the effects that the general regulatory framework that shaped the changes in the Argentine economy had on the tobacco industry, as well as the specific legislation directed at this sector. We believe that in relation to tobacco companies, certain measures applied in those years allowed them, among other aspects, to expand their business base in a context in which cigarette consumption was not growing. In the case of the tobacco provinces, the administration of the resources of the Fondo Especial del Tabaco was the tool used by the national governments to negotiate political support for the reform process of the State and the economy.

Keywords:

Tobacco industry, State, economic deregulation, regional economy

Introducción

En el siglo XX el Estado nacional tuvo un rol activo en el desarrollo de la industria tabacalera argentina. Durante la primera etapa del proceso sustitutivo de importaciones en la década del '30, los gobiernos nacionales crearon dependencias estatales con los objetivos de atender a

las necesidades económicas de los productores rurales así como también para la promoción de créditos a las empresas tabacaleras nacionales (Girbal-Blacha 2007). Sin embargo fue en la etapa de la industrialización dirigida por el Estado (Lluch y Lanciotti 2018), concretamente durante los años sesenta y setenta, cuando la intervención estatal desempeñó un rol central tanto en el estímulo a la producción nacional de tabaco mediante la creación del Fondo Especial del Tabaco (FET) -un subsidio al precio final- como así también a su industrialización a través de créditos flexibles para la creación por parte de los productores rurales de empresas cooperativas.

La década del '90 fue lo opuesto, ya que fue el periodo en el que el Estado nacional dejó de ser el factor que impulsaba los estímulos a la producción e industrialización del tabaco. Por el contrario, durante los años noventa las políticas estatales estuvieron enfocadas en modificar o dejar sin efectos la legislación que regulaba el mercado y la producción tabacalera. Estos cambios tuvieron lugar dentro de la etapa de transformaciones en el Estado nacional impulsadas por los gobiernos de Carlos Saúl Menem (1989-1999) y Fernando de la Rúa (1999-2001).

Este artículo tiene como recorte temporal la década del '90 hasta 2001, es decir la etapa en la que la industria tabacalera argentina fue parte del proceso reformas del Estado nacional. Nos proponemos analizar las principales políticas nacionales que introdujeron cambios en la industria argentina del tabaco, con el objetivo principal de indagar en las formas de interacción entre el Estado nacional con las empresas tabacaleras y los gobiernos provinciales. Para ello nos proponemos, por un lado, describir aquellas políticas que resultaron en algún tipo de beneficio para las empresas tabacaleras extranjeras. Con esto buscamos establecer qué tipo de relación existió entre esta legislación con el contexto histórico de la época. Mientras que por otro, reconstruiremos las formas de negociación que el gobierno nacional implementó para con los gobiernos de las provincias tabacaleras -tomando como referencia la provincia de Salta- en su búsqueda de lograr un consenso político interno que a su vez sostenga los procesos de reformas del Estado y desregulación de la economía. En este sentido, uno de los puntos centrales de discusión fue el destino de los recursos del Fondo Especial del Tabaco cuya defensa fue asumida por los gobiernos provinciales, ya que para los gobiernos nacionales, el FET se transformó por momentos en una caja genuina de recursos para poder financiarse en un contexto de ajustes en el gasto público.

Para este artículo procedimos a seleccionar las principales leyes, decretos y resoluciones emitidas por los gobiernos nacionales y que tuvieron un impacto directo sobre la industria del tabaco. A continuación estudiamos dicha legislación en el contexto político en que fueron promulgadas, a los fines de identificar a los actores que intervinieron en su generación y también para poder analizar los efectos de la misma en las transformaciones que tuvieron lugar en la industria tabacalera.

Consideramos importante trabajar sobre los cambios en la industria del tabaco, ya que nos posibilita dimensionar parte de los efectos de las políticas de desregulación de la economía argentina desde una producción que articula al Estado nacional con economías regionales y como actores diversos. La producción de tabaco se destina casi en su totalidad al mercado interno, y desde la década del '70 las empresas extranjeras British American Tobacco -Nobleza Piccardo- y Philip Morris -Massalin Particulares- concentran alrededor del 90% tanto de la demanda de tabaco a los productores rurales como también de la oferta de cigarrillos al público (Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Nación 2011). Las plantas de industrialización de estas empresas están instaladas en provincia de Buenos Aires -con excepción de una de las plantas de Philip Morris ubicada en la provincia de Corrientes- así como también sus oficinas comerciales. Sin embargo la producción de tabaco se realiza en las regiones norte y litoral de Argentina, siendo las provincias de Salta y Jujuy -en el norte- las principales abastecedoras de las variedades claras de tabaco -en especial los tipos Virginia y Burley con aproximadamente el 70% de la producción- que son las que tienen mayor demanda por el sector industrial. En las provincias de Corrientes y Misiones -litoral- se producen sobre todo variedades oscuras (Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Nación 2011). La producción de tabaco es intensiva en mano de obra, razón por la que en las regiones productoras es una actividad con una alta demanda de trabajadores en especial durante la época de cosecha (Chávez 2010). Es decir que la industria tabacalera tiene un alcance territorial amplio, y por lo tanto la trama de relaciones e intereses que se entretienen alrededor de ella es sumamente compleja.

Justamente por la densidad del tema y de los actores intervinientes, hemos optado por hacer foco en los cambios regulatorios más generales, y dejaremos para futuros trabajos un análisis particular durante la década del '90 tanto de los cambios en las formas de organización de las

explotaciones de tabaco así como de las empresas tabacaleras en particular. Sin embargo disponemos de análisis de los sujetos que participan de la industria tabacalera argentina -entre otros- en los trabajos de Aparicio (2009), Girbal-Blacha (2007; 2008; 2009), Gras (1998), Izurieta (2009). Las políticas públicas dirigidas al sector tabacalero y en especial el Fondo Especial del Tabaco han sido objeto de estudio en trabajos como los de Agüero (2014), Bertoni (1995), García (2010), Rossi (2022). Para el caso de la producción tabacalera de la provincia de Salta contamos con las investigaciones de Rodríguez (2014), Giménez (2004), Rossi (2022). Sobre las corporaciones creadas por los productores tabacaleros salteños y su actuación política se pueden consultar Rossi (2020; 2021).

Este trabajo tendrá tres apartados además de la presente introducción y las conclusiones. En el primero realizaremos una descripción general de la industria tabacalera argentina previa a la década del '90. A continuación describiremos el marco político y económico general de nuestro recorte temporal y el principal cambio del rol de Estado nacional en relación a la industria de tabaco. Mientras que en los dos siguientes apartados desarrollaremos la relación de los gobiernos nacionales primero con las empresas tabacaleras extranjeras y posteriormente con los gobiernos provinciales.

La conformación de la moderna industria tabacalera argentina entre 1930 y 1980

Una parte importante de la historiografía argentina ubica a la década del '30 y a los efectos de la Gran Depresión en el país, como una etapa en la que actividad industrial experimentó una serie de transformaciones que la convirtieron en uno de los sectores de la economía nacional con mayor crecimiento (Belini 2021). La dificultad para mantener el acceso a los mercados europeos -sobre todo el mercado inglés- impactó en las exportaciones agropecuarias, que durante la primera mitad del siglo XX ocuparon el lugar más relevante en la economía argentina por su participación en el PBI y por el ingreso de divisas al Estado nacional (Rapoport 2020). En lo que refiere a las importaciones de bienes manufacturados desde el extranjero, estas dejaron de tener la fluidez de las décadas previas, razón por la que una parte importante de los bienes que se compraban en el exterior comenzaron a ser producidos en Argentina. Este proceso de sustitución de importaciones -con diversas

transformaciones de acuerdo al contexto político- fue continuado por los gobiernos nacionales de la segunda mitad del siglo XX hasta que el Golpe de Estado 1976 dio fin al proceso de desarrollo industrial (Belini y Rougier 2008).

En lo que refiere a la industria tabacalera argentina, identificamos dos etapas en donde tuvieron lugar cambios significativos debido al impacto en la dinámica de la industria y en la relación entre los sujetos que intervienen en ella. El primero se sitúa en la década del '30, es decir en los inicios del proceso sustitutivo de importaciones, y el segundo durante la década del '60 a partir de la extranjerización de las empresas argentinas de cigarrillos durante el gobierno de facto del Gral. Juan Carlos Onganía.

Las empresas argentinas de cigarrillos de mayor relevancia por su participación en el mercado fueron creadas a finales del siglo XIX y durante las dos primeras décadas de la siguiente centuria. Entre ellas podemos mencionar a las compañías Piccardo y Cia., Massalin y Celasco y Particulares² (Butera 2012). Hasta la década del '30 el principal negocio de las empresas argentinas consistió en la importación de marcas extranjeras para su comercialización en el mercado interno nacional. En lo que refiere a la producción argentina de tabaco, durante la primera mitad del siglo XX las variedades oscuras -en especial tabaco criollo- cultivadas en las provincias de Misiones y Corrientes representaban aproximadamente el 80% de la producción nacional y eran el principal componente de las marcas nacionales de cigarrillo (Girbal-Blacha 2007). Durante los años treinta, la elevación de los costos para la importación de marcas extranjeras de cigarrillos creó las condiciones para incrementar la participación de las marcas nacionales en el mercado argentino. El Estado nacional desempeñó un rol importante durante estos años ya que fomentó créditos flexibles para las empresas argentinas así como también para los productores rurales (Girbal-Blacha 2009).

Las políticas nacionales de estímulo al desarrollo industrial se prolongaron durante las décadas que siguieron a la Gran Depresión. Durante los gobiernos de Juan Domingo Perón (1946-1955) una parte central de la estrategia por parte del Estado nacional para el sector industrial fue el despliegue de políticas que buscaron ampliar el mercado interno a partir

² La otra empresa que tenía una participación importante en el mercado argentino era Compañía Nacional de Tabacos que pertenecía a la empresa inglesa British American Tobacco (Cox 2000).

de estimular el consumo (Sowter 2015). Mientras que a partir de la década del '60, el acento estuvo puesto en fomentar el ingreso de inversiones extranjeras para impulsar la producción de los bienes de capital que la economía argentina importaba para poder sostener el desarrollo industrial -y que al mismo tiempo implicaban una erogación de divisas importante para el Estado nacional (Rougier y Odisio 2011).

Las políticas económicas de los gobiernos que conformaron la dictadura militar autodenominada Revolución Argentina (1966-1972) tuvieron entre sus objetivos iniciales fomentar el ingreso de inversiones extranjeras (Jáuregui 2018), y fue durante la presidencia del Gral. Juan Carlos Onganía cuando las principales empresas nacionales pasaron a ser propiedad de empresas extranjeras. Entre 1967 y 1969 la norteamericana Philip Morris adquirió la empresa Massalin y Celasco SA y Reemstma Cigarettenfabriken GmbH de Alemania compró las firmas Imparciales y Particulares. La compañía estadounidense Liggett & Myers también ingresó al mercado argentino a partir de asociarse con la empresa argentina Piccardo (Shephred 1984). Finalmente en la administración de Jorge Rafael Videla y Martínez de Hoz (1976-1981) en la última Dictadura Militar, tuvieron lugar las fusiones de las empresas Compañía Nobleza de Tabacos -British American Tobacco- con Manufactura de Tabacos Piccardo y Cía. que dio origen a Nobleza Piccardo, y la compra por parte de Massalin y Celasco -Philip Morris- de las empresas Particulares e Imparciales de la que nació Massalin Particulares (Mahony 1992).

El proceso de extranjerización de las empresas tabacaleras argentinas otorgó a las compañías Nobleza Piccardo -propiedad de la inglesa British American Tobacco- y Massalin Particulares -propiedad de la estadounidense Philip Morris- el control de aproximadamente el 90% del mercado argentino del tabaco, que desde entonces adquirió características oligopólicas tanto desde la demanda de tabaco a los productores rurales como también desde la oferta de cigarrillos a los consumidores (Rossi 2022).

Si bien el Estado nacional no intervino de forma directa en la extranjerización de las empresas argentinas, quedan por indagar el impacto que pudieron tener en la administración de estas

empresas las políticas macroeconómicas de los programas de Krieger Vasena y Martínez de Hoz que incluyeron devaluaciones e incrementos de las tasas de interés. No obstante la política económica sí tuvo un impacto directo en la dinámica de la industria tabacalera fue

la creación del Fondo Especial del Tabaco (FET) en 1967. El FET era un subsidio estatal que se aplicaba al precio final del tabaco que los productores rurales vendían al sector industrial, y su financiamiento provenía de una alícuota³ que se cargaba al precio de los cigarrillos que se comercializaban en Argentina. En el año 1972 entró en vigencia la ley 19800 que estableció ciertos criterios para su funcionamiento. Uno de ellos fue que al inicio de cada campaña agrícola, participarían en la fijación del precio final de cada tipo de tabaco de producción nacional, el sector industrial y los productores tabacaleros -representados por sus cámaras de representantes- así como también el Estado nacional⁴. Este sistema de fijación de precios por tipo de tabaco fue denominado de manera simple “patrón tipo”, y establecía además de una diferenciación entre tabaco claro, negro o criollo, una subdivisión en cada variedad de acuerdo al tamaño de la hoja, su aroma y el color y asignaba un precio a cada una. El Estado nacional cubría hasta el 40% del final -aunque hubo periodos en lo que este porcentaje fue mayor (Rossi 2021).

Parte de los objetivos que fundamentaban la creación del FET eran la necesidad de impulsar una modernización de las explotaciones tabacaleras y estimular la producción de variedades claras de tabaco (Consejo Federal de Inversiones 1990). Las empresas extranjeras que habían ingresado al mercado argentino comercializaban marcas de cigarrillos que tenían como principal componente de sus mezclas tabacos claros de los tipos Virginia y Burley. Debido que hasta la década del '60 la producción de variedades oscuras representaba más de la mitad de la producción nacional de tabaco, para las empresas extranjeras resultaba una necesidad incrementar la producción de variedades claras a los efectos de poder cubrir su demanda. El FET mejoró los precios finales del tabaco y especialmente el de los tipos Virginia y Burley⁵ y a inicios de la década del '70 la producción de tabacos claros pasó a representar casi el 60% de la producción nacional (Rossi 2021). De esta manera las empresas extranjeras tuvieron resuelto el abastecimiento de su principal insumo a

³ En los primeros años era un monto fijo de aproximadamente 5 pesos moneda nacional. En las décadas siguientes se estableció un porcentaje que no superó el 7%.

⁴ Ley N°19800/72 Art. 9, 11 y 13.

⁵ Para un análisis del precio del tabaco a partir de la implementación del FET ver Rossi (2022).

la vez que pagaban por este un costo menor dado que una parte del precio estaba subsidiado por el Estado nacional.

El FET además de ser una política económica dirigida a un sector en particular, se transformó también en un instrumento de negociación política por parte del gobierno nacional. Con el cambio en el tipo de tabaco demandado por la industria, las provincias de Salta y Jujuy fueron las que adquirieron importancia como los principales distritos tabacaleros de Argentina. En el caso de la provincia de Salta, una parte de los productores tabacaleros pudieron aprovechar estos cambios en el mercado argentino y a partir de un fortalecimiento económico se transformaron en sujetos relevantes dentro de la política provincial y nacional. Como ejemplo de esto último podemos mencionar el del Gral. Héctor D'Andrea, que era miembro de una de las principales familias salteñas dedicadas a la producción de tabaco y que ocupó el cargo de Gobernador Interventor de la Provincia de Salta designado la administración de Onganía entre 1967 y 1968 -es decir en los años en que se creó el FET (Rossi 2020).

El FET no tuvo grandes modificaciones entre las décadas del '70 y '80 e incluso sobrevivió a las políticas de desarticulación de la mayoría de subsidios a la industria que ejecutó la dictadura militar de 1976 (Rodríguez 2014). Fue recién en la década del '90 cuando tuvieron lugar intentos de modificación sustanciales e incluso de su eliminación. A continuación analizaremos esta etapa.

El Estado nacional y la industria tabacalera argentina durante la década de 1990

En el año 1983 finalizó en la República Argentina el último gobierno militar que accedió al poder mediante un Golpe de Estado en 1976. Sin embargo, aun cuando se restituyó la plena vigencia de las instituciones republicanas y de la vida democrática, los problemas estructurales que la economía argentina había heredado de los gobiernos de la dictadura militar se agravaron en los siguientes años (Massano 2018). El principal de ellos era el problema del pago de la deuda externa que estaba unido a la necesidad y escasez de dólares en el Banco Central para poder hacer frente a los compromisos con los acreedores externos. Tanto durante la presidencia de Raúl Alfonsín (1983-1989) como en las de Carlos Menem y Fernando de la Rúa, parte de los ejes centrales de las políticas económicas fueron establecer acuerdos de renegociación de la deuda externa con los

diversos organismos internacionales de crédito y lograr canalizar desde la administración nacional la mayor cantidad de recursos disponibles para poder cumplir con los pagos establecidos (Basualdo 2013).

Cuando Carlos Menem fue electo Presidente de la Nación en el año 1989, inicialmente su plataforma política hacía aparentar en algunos aspectos una vuelta al clásico programa peronista de alianza con sectores de la burguesía industrial local y el movimiento obrero (Rapoport 2020). Ejemplo de esto fue que en los discursos de la campaña dos de las principales propuestas de gobierno fueron la necesidad de implementar una “revolución productiva” y una mejora en los ingresos de los trabajadores que el entonces candidato llamó “salarioazo”. Sin embargo, a partir de 1991 y con Domingo Felipe Cavallo como Ministro de Economía, el proyecto inicial del gobierno cambió súbitamente. En el plano internacional el país adhirió al Plan Brady⁶ para la reestructuración de su deuda externa (Kulfas y Schorr 2006) y, entre otras cuestiones, inició en Argentina un ciclo de privatizaciones de empresas públicas como parte de negociación con los acreedores externos -el gobierno habilitó el pago de parte del paquete accionario de algunas empresas estatales con títulos de la deuda externa argentina-. Bajo la gestión de Cavallo, el gobierno nacional impulsó una reforma estructural de la economía argentina que tuvo como puntos centrales las leyes de Reforma del Estado y el Plan de Convertibilidad. Este último equiparaba el valor del peso al dólar y restringía el circulante monetario a la disponibilidad de reservas internacionales disponibles en el Banco Central. Es decir que su sustentabilidad dependía del ingreso de divisas que eran obtenidas principalmente mediante el endeudamiento y venta de activos del Estado (Basualdo y Kulfas 2000).

Durante la presidencia de Fernando de la Rúa el ciclo de endeudamiento y las políticas de reformas del Estado nacional se mantuvieron. Para sostener los pagos de la deuda, en su gestión tuvieron lugar programas de ajuste fiscal que recortaron partidas presupuestarias a educación, salud y jubilaciones, se implementaron leyes de flexibilización del mercado laboral y se continuó con la privatización de empresas públicas (Rapoport 2020). A pesar de ello, en el año 2000 y en un último intento por sostener su programa económico, el presidente anunció el llamado “blindaje”, un acuerdo por el que el país asumía -con el aval del FMI- una deuda de aproximadamente cuarenta mil millones de dólares (Nahón

⁶ El plan fue diagramado por el gobierno de los Estados Unidos.

2012). En el plano discursivo, el blindaje tenía como objetivo fortalecer las reservas argentinas para dar una imagen de solvencia y poder mantener abiertos los canales de acceso a los mercados de capitales externos. No obstante, en la práctica, operó como garantía de salida a los fondos de inversión que habían hecho su ingreso durante la década de 1990 y que sobre el final de la convertibilidad presionaban para irse del país (Nahón 2012). Finalmente, en 2001, la crisis social que atravesaba el país derivó en una crisis política y un levantamiento popular que obligó a de la Rúa a renunciar a la Presidencia de la Nación.

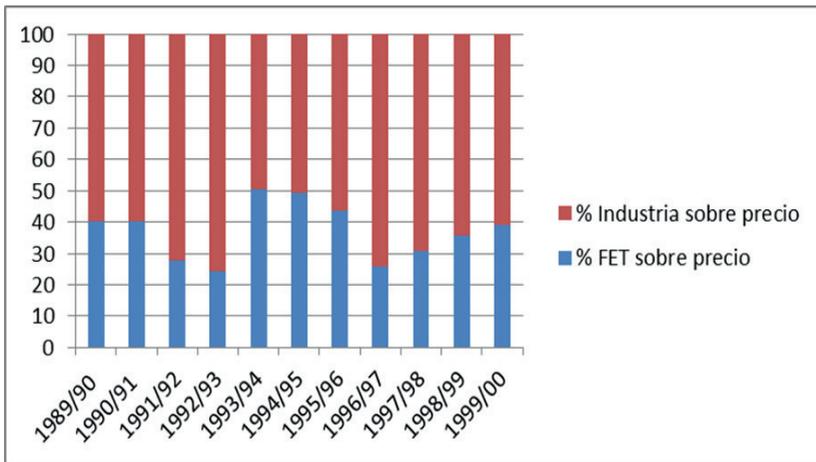
Entre 1983 a 2001, la industria tabacalera argentina en su conjunto tuvo una serie de modificaciones que estuvieron en relación con los cambios políticos y económicos de esos años. Las empresas Nobleza Piccardo -British American Tobacco- y Massalin Particulares -Philip Morris- siguieron manteniendo su posición dominante dentro del mercado tabacalero. En el siguiente apartado abordaremos con más detalles los cambios y beneficios que obtuvieron en sus negocios durante la década de 1990. En lo que refiere a la producción rural de tabaco, las provincias de Salta y Jujuy continuaron concentrando aproximadamente el 70% de la producción de las variedades claras, aunque la dinámica de las explotaciones tabacaleras no estuvo exenta de los cambios que tuvieron lugar en el agro argentino durante la década de 1990 (Fernández 2018), entre ellos el desplazamiento de numerosos pequeños productores. Como mencionamos al inicio del artículo, estos temas serán abordados en futuros trabajos debido a la complejidad de la temática y sobre todo para ajustarnos a los objetivos de este artículo.

El rol de Estado nacional dentro de industria fue uno de los cambios más importantes en relación con las décadas anteriores, y en especial durante los años de gobierno de Carlos Menem fue cuando se produjeron las principales modificaciones. Consideramos que el contexto de crisis y renegociación de deuda externa que atravesaron los diferentes gobiernos nacionales desde 1983 es parte de la explicación, ya que las diversas administraciones nacionales debieron recurrir a numerosas formas de ahorro interno para cumplir con los compromisos asumidos con los acreedores externos. En este contexto, la industria del tabaco tenía una serie de características que la hacían susceptible de cambios. En primer lugar, la producción de tabaco se destinaba casi en su totalidad al mercado interno, por lo que no era una actividad generadora de dólares para la economía nacional. En segundo lugar, y en estrecha relación a lo anterior,

la industria tabacalera era una actividad que en parte era sostenida por el Estado nacional mediante el FET que era subsidio nacional aplicado al precio final desde 1967 (Rossi 2022). Finalmente, tanto el FET como la carga impositiva sobre la comercialización de cigarrillos eran una fuente de ingresos para la administración nacional, además de formar parte de las transferencias de recursos desde el Estado nacional a las provincias.

En relación a la participación del Estado nacional en el precio final del tabaco, como se puede apreciar en el gráfico N°1, salvo los años 1993 a 1996 el aporte estatal no superó el 40% fijado por la ley 19800⁷. Incluso en algunos años estuvo muy por debajo de ese porcentaje.

Gráfico N°1: Participación del sector industrial y el FET en el precio final del tabaco Virginia pagado a los productores tabacaleros (En porcentajes)



Fuente: Elaboración propia en base a datos de Anuarios Estadísticos del Fondo Especial del Tabaco. Campañas 1989 a 2000

Sobre la carga impositiva debemos mencionar que desde los años sesenta, en promedio, alrededor del 70% al 80% del precio final de un paquete de cigarrillo fueron impuestos nacionales. Durante la década

⁷ Esta situación no fue igual durante la primera década de funcionamiento del FET. Para un análisis de la participación estatal en los años previos a la década del '90 se puede consultar Rossi (2021; 2022).

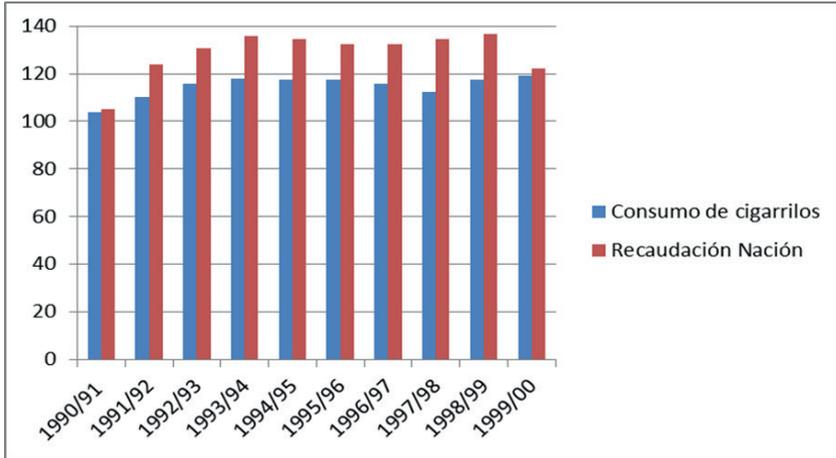
de 1990, las proporciones del precio final de un paquete de cigarrillos eran aproximadamente 80% impuestos nacionales -20% correspondía a impuestos al consumo en general y 60% eran impuestos específicos sobre el tabaco-, 7% FET y el resto correspondía al margen de rentabilidad de la empresas (Programa de Reconversión de Áreas Tabacaleras 2004).

La recaudación por impuestos sobre el tabaco era una masa de recursos aparte en relación con la caja correspondiente al FET. El total de estos impuestos es coparticipable entre Nación y todas provincias de la Argentina de acuerdo a los criterios de reparto establecidos por las leyes de coparticipación en cada periodo de la historia del país⁸. A partir de las leyes N° 23548/88 (Coparticipación Federal) y N° 24674/96 (Impuestos Internos) se estableció una coparticipación de 56,66 para las provincias -con porcentaje fijos para cada Estado provincial- y el resto para el Estado Nacional. Así, por ejemplo, a la provincia de Salta le corresponde alrededor del 4% por impuestos al cigarrillo, más los ingresos que reciben sus productores tabacaleros por aportes en concepto de FET de acuerdo a la producción vendida a las empresas.

Como refleja el gráfico N°2, durante la década del '90, la recaudación de impuestos nacionales que gravaban al tabaco superó al consumo de cigarrillo que mantuvo una tendencia más bien constante. Entendemos que si no incrementó el número de consumidores pero si lo hizo la recaudación, esto se debió entre otros factores a que el gobierno nacional decidió elevar hasta el 21% el Impuesto al Valor Agregado que también alcanzaba a la comercialización de cigarrillos -con lo que la carga impositiva total sobre un paquete llegó a 80%.

⁸ Hasta 1975 la división era aproximadamente 48,5% para el Estado nacional y el mismo porcentaje para las provincias, mientras que el 3% se destinaba a un Fondo de Desarrollo Regional. Del 48,5% destinado a las provincias, el 65% se distribuía de acuerdo a la población de cada una de ellas, 25% por brecha de desarrollo y 10% por dispersión de la población. A partir de 1975 los porcentajes se igualaron en 50% respectivamente, y se mantuvo para el caso de las provincias el criterio de la población. En 1984 la Coparticipación Federal de Impuestos dejó de fijarse por una ley específica para pasar a integrar la ley nacional de presupuestos, adquiriendo los impuestos coparticipables la figura de Aportes del Tesoro Nacional a las provincias (Orelogio 2013).

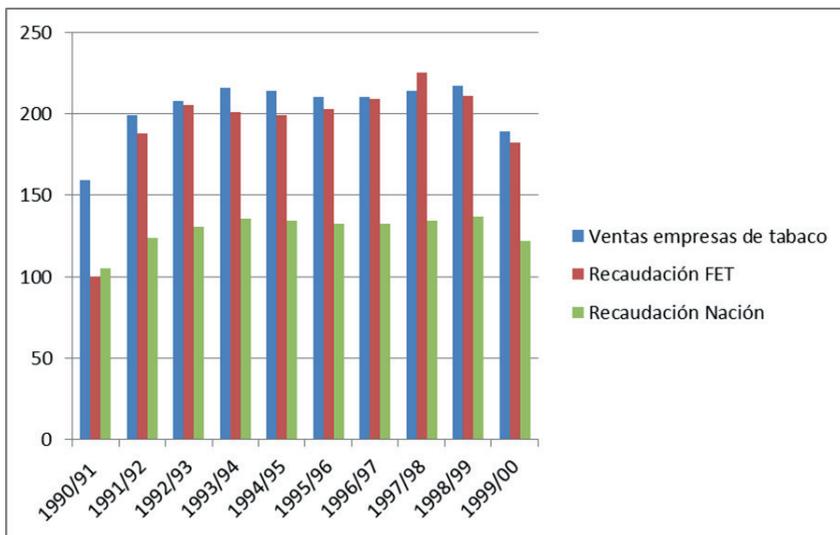
Gráfico N°2: Comparación entre la evolución de la recaudación nacional de impuestos al tabaco y el consumo de cigarrillos (En porcentajes).



Fuente: Elaboración propia en base a datos de Anuarios Estadísticos del Fondo Especial del Tabaco. Campañas 1990 a 2000 y estadísticas del Ministerio de Agricultura de la Nación.

El siguiente gráfico (N°3) compara la evolución entre las ventas de las empresas tabacaleras, la recaudación nacional por impuestos al cigarrillo -descontando lo girado a las provincias- y la recaudación del FET. Si prestamos atención a la dinámica exhibida por las ventas de las empresas en relación a la recaudación, podemos pensar a simple vista que el incremento en la presión fiscal no las afectó en gran medida ya que se ubicaron por encima de esta. Sin embargo, en lo que refiere al fisco nacional, una vez descontados los giros de recursos correspondientes a todas las provincias en conceptos de coparticipación, la recaudación de impuestos crece menos que la recaudación del FET.

Gráfico N°3: Comparación de la evolución de las ventas de las empresas tabacaleras, la recaudación nacional por impuestos al tabaco y el FET (en porcentajes)



Fuente: Elaboración propia en base a datos de los Anuarios Estadísticos del Fondo Especial del Tabaco. Campañas 1990 a 2000 y estadísticas del Ministerio de Agricultura de la Nación

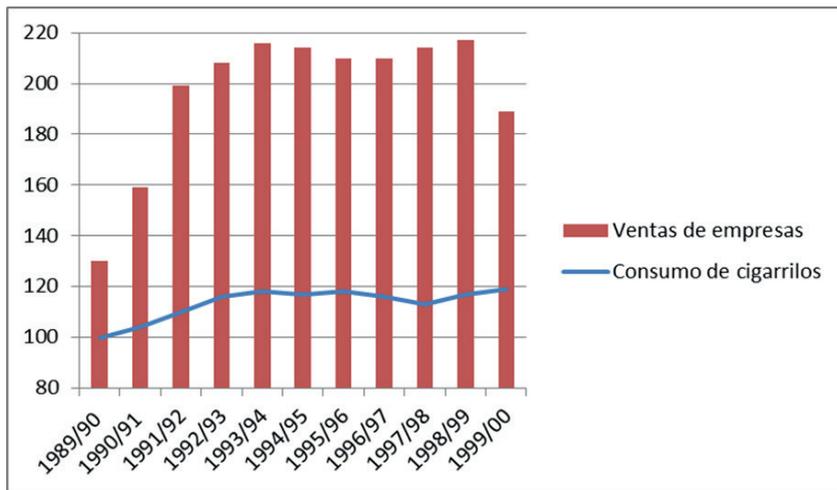
Durante la década de 1990 la necesidad de los gobiernos nacionales de reducir parte del gasto público para dirigirlo al pago de la deuda externa llevó a la implementación de programas de reducción del déficit fiscal. En la presidencia de Carlos Saúl Menem, el sistema de convertibilidad puesto en funcionamiento por el ministro Felipe Cavallo imposibilitó al gobierno nacional poder financiar el déficit fiscal por medio de la emisión monetaria, por lo tanto -además del endeudamiento- fue necesario incrementar la recaudación impositiva a partir de gravar actividades como el consumo -entre ellas el de cigarrillos. No obstante, a pesar que la presión tributaria sobre un paquete de cigarrillos llegó al 80%, el gráfico anterior nos muestra que la recaudación del Estado nacional no tuvo una tendencia similar a la de las ventas de las empresas. Lo contrario sucedió con la recaudación del FET, que como veremos

en los siguientes apartados, se transformó desde entonces en una de las cajas que el gobierno buscó apropiarse para poder financiarse. Primero analizaremos la relación de los gobiernos nacionales con las empresas extranjeras y la aplicación políticas que entendemos nos pueden ayudar a comprender por qué la dinámica que exhiben las ventas de las empresas no parece verse muy afectada por el aumento de la carga impositiva.

Los gobiernos nacionales y las empresas tabacaleras extranjeras durante la década de 1990

Como podemos observar en el gráfico N°4, entre 1989 al 2000 existió un estancamiento en el consumo de cigarrillos en Argentina que sin embargo contrasta con los niveles estimativos de ventas de las empresas tabacaleras. Consideramos que parte de la explicación a este fenómeno se debió a una conjunción de factores económicos y políticos, ya que la posición dominante que las compañías extranjeras de tabaco tenían en el mercado argentino les fue favorable al momento de negociar ciertas medidas con el gobierno nacional. Entendemos que fueron principalmente tres decisiones políticas las que permitieron que las ventas de las empresas no fuesen severamente afectadas a pesar de la contracción en el consumo. Ellas fueron: los cambios en las condiciones de compra del tabaco a los productores rurales, el desmantelamiento de la producción nacional de semillas de tabaco y la derogación de una ley que regulaba la publicidad de cigarrillos.

Gráfico N°4: Comparación entre la evolución de las ventas de las empresas tabacaleras extranjeras y el consumo de cigarrillos en Argentina de 1989 a 2000 (En porcentajes)



Fuente: Elaboración propia en base a datos de los Anuarios Estadísticos del Fondo Especial del Tabaco. Campañas 1990 a 2000 y estadísticas del Ministerio de Agricultura de la Nación

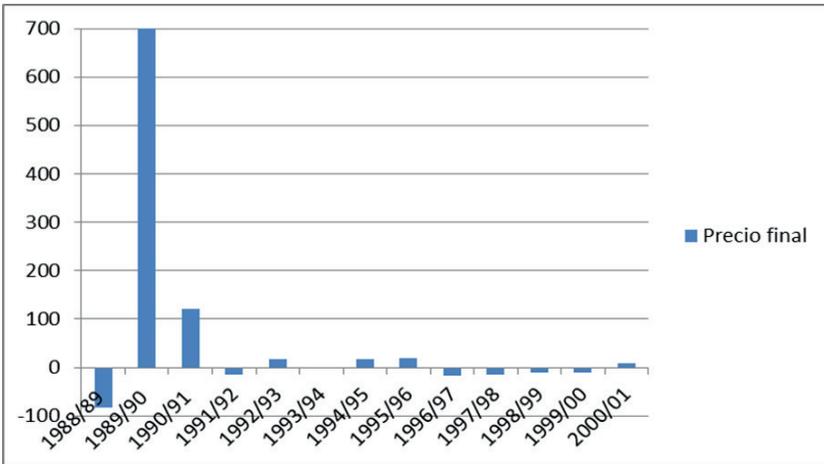
Lo primero que debemos mencionar es que las primeras decisiones del gobierno nacional de Menem hacia la industria tabacalera no estuvieron en línea con los intereses de las empresas. Por el contrario, más bien beneficiaban a los productores tabacaleros y a los consumidores de cigarrillos. En 1991 Felipe Solá -Subsecretario de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Nación- anunció que el gobierno nacional había decidido unilateralmente aumentar el precio del tabaco, es decir sin la intervención del sector industrial y los productores rurales tal como establecía la Ley 19800. Esta medida despertó el rechazo sobre todo de las empresas extranjeras, que inmediatamente solicitaron un aumento en el precio de los cigarrillos para compensar el incremento del tabaco pagado al productor tabacalero pero que el gobierno nacional no autorizó⁹. Felipe Solá defendió la medida del incremento en el precio del tabaco

⁹ Archivo y Biblioteca Histórico de Salta (AyBHS) - Sala Hemeroteca Diario El Tribuno, sábado 12 de enero de 1991.

con el argumento de que “el mercado del tabaco es de alta sensibilidad y merece en el mundo entero protecciones especiales hacia el productor, habida cuenta de la desmesurada concentración de la demanda”¹⁰. Desde el punto de vista de la idea inicial del gobierno nacional, las palabras del subsecretario Solá se ajustaban a las propuestas de campaña electoral en las que el Estado parecía recuperar su rol de impulsor del mercado interno.

Sin embargo el nombramiento de Domingo Felipe Cavallo al frente del Ministerio de Economía cambió el programa de gobierno y afectó también a la industria del tabaco. En primer lugar, como lo muestra el gráfico N°5, el precio final del tabaco luego del incremento inicial se mantuvo igual durante toda la década de 1990.

Gráfico N°5: Evolución de la tasa de variación del precio final del tabaco tipo Virginia pagado a los productores tabacaleros salteños de 1988 a 2001 (precio en dólares ajustado al tipo de cambio real)



Fuente: Elaboración propia en base a datos de Anuarios Estadísticos del Fondo Especial del Tabaco. Campañas 1989 a 2000

En segundo lugar, la industria tabacalera también formó parte de las reformas económicas encaradas por el ministro Domingo Felipe

¹⁰ AyBHS - Sala Hemeroteca Diario El Tribuno, sábado 12 de enero de 1991.

Cavallo. Los Decretos Nacionales de Desregulación Económica N° 2284 y N° 2488, modificaron las formas de distribución de los recursos del FET en favor del Estado nacional¹¹ y los criterios de fijación del precio final del tabaco. Lo primero implicaba que el FET se convertía en una caja sujeta al manejo discrecional del gobierno. Sobre esta cuestión nos detendremos en el siguiente apartado. Mientras que el artículo N° 7 del Decreto Nacional N° 2488¹² al dejar sin efecto los artículos relacionados al establecimiento del Patrón Tipo de tabaco de la Ley Nacional N° 19800, consolidaba el cambio en la orientación económica del gobierno, ya que de una decisión inicial de mejorar los precios a favor del sector rural se sancionaba una desregulación de la producción de tabaco que un mercado concentrado como el argentino beneficiaba sobre todo a las empresas extranjeras.

Como explicamos previamente en unos de los apartados, el precio del tabaco se establecía a partir de una negociación entre el sector industrial y los productores tabacaleros en donde se fijaba como referencia un patrón de hoja en particular. En su elección se tenía en cuenta color, aroma, tamaño y una serie de cuestiones técnicas más. Sin embargo en la decisión final, de acuerdo a lo estipulado por la Ley N° 19800, el Estado nacional era quien regulaba a partir de sus propios organismos el patrón final. La eliminación de esta medida era una suerte de concesión a las empresas tabacaleras, ya que a partir de entonces, estas podían determinar libremente y de acuerdo a criterios propios el tipo de hoja que se tomaría como referencia. Esto les daba vía libre para poder imponer los tipos de semillas que debían emplear los productores tabacaleros, bajo qué condiciones técnicas realizar la producción, y también influir decididamente en la determinación del precio.

La desregulación del sistema de establecimiento de un patrón de referencia de hoja de tabaco se modificó nuevamente en 1994 y el Estado nacional volvió a asumir el rol de fijar los patrones tipo de tabaco para su comercialización. Entendemos que en este cambio incidió la necesidad de hacer concesiones a los gobiernos provinciales en busca de lograr la adhesión de los congresales constituyentes de las provincias tabacaleras

¹¹ Poder Ejecutivo Nacional. Decreto Nacional N° 2284/91 - Desregulación Económica. Artículo N° 67.

¹² Poder Ejecutivo Nacional. Decreto Nacional N° 248/91 - Desregulación Económica. Artículo N° 7 “Déjense sin efecto los artículos 9°, 10, 11, 12, 13, 14, 16, 17, 18, 19, 27, 28, 29, 30, 31, 32, 33, 34, 35 y 37 de la Ley N° 19.800, sus modificatorios y complementarios”.

para la reforma constitucional de 1994, ya que previamente, en 1993, el gobierno nacional mediante la Ley N° 24291 restableció la plena vigencia de la Ley N° 19800 sobre todo en lo relacionado a la distribución del dinero del FET a los productores de tabaco¹³.

A pesar del restablecimiento del sistema de Patrón Tipo, la Resolución N° 1102/94 de la Secretaria de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Nación estableció 48 tipos diferentes de hojas de tabaco. En la práctica, esta medida suponía que para muchos productores de tabaco sería muy difícil poder acceder a los precios más altos por el monto de las inversiones que requerían la producción para obtener la mejor calidad de las hojas. Por el contrario, las empresas extranjeras tenían la posibilidad de reducir costos, ya que al existir mayor cantidad de tipos de tabaco, se fragmentaba más la oferta y aumentaba su dominio sobre el mercado. En segundo término, podían fijar límites de compra -una suerte de cupo- para cada tipo de tabaco y comprar en cada una de las provincias productoras un tipo diferente de tabaco aunque fuesen de la misma variedad¹⁴.

La modificación en los criterios de selección de la hoja de tabaco fue el paso previo que abonó el terreno a la desestructuración de la investigación y producción de semilla de tabaco de patente nacional. Si bien las empresas extranjeras tuvieron desde finales del siglo XIX un rol importante en la producción de semillas de tabaco a nivel mundial, durante la primera mitad del siglo XX el Estado nacional también participó -en ocasiones asociado a empresas norteamericanas- en el desarrollo de semillas locales (Rodríguez 2014). Este protagonismo estatal significó que hasta la década del '80 algunas variedades de semillas nacionales de tabaco producidas por el Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA) cubrieran una parte significativa de la superficie sembrada en provincias tabacaleras como Salta (Giménez 2004). Sin embargo la investigación y participación estatal en el mercado de semillas llegó a su fin casi de forma conjunta con la resolución ministerial que cambiaba los criterios de selección de la hoja de tabaco para su venta. Es decir que como parte del programa de desregulación de la economía argentina, el Estado

¹³ Cámara de Senadores y Diputados de la Nación. Ley N° 24.291/93. Artículo 1°.

¹⁴ Así, por ejemplo, aunque la producción de tabaco de las provincias de Salta y Jujuy era principalmente de la variedad Virginia, el tipo de tabaco -es decir la calidad- que las empresas compraban no era la misma en cada provincia.

nacional dejó también exclusivamente en manos privadas la producción de semillas de tabaco.

A partir del año 1994 los programas de investigación del INTA dedicados a la producción de tabaco dejaron de lado el desarrollo de semillas nacionales para enfocarse solamente en el asesoramiento de prácticas agrícolas a los productores tabacaleros (Rodríguez 2014). El mercado de semillas quedó entonces en manos de empresas extranjeras en su mayoría vinculadas a las compañías tabacaleras que operaban en el país. A modo de ejemplo podemos mencionar a Profingen y F.W. Rickard Seeds Inc. en las que participaba como socio mayoritario el grupo dueño¹⁵ de la empresa Philip Morris, Cross Creek Seed (Estados Unidos) y Gold Leaf Seed (Estados Unidos).

Finalmente la otra medida política de la que las empresas tabacaleras extranjeras resultaron beneficiadas fue el veto presidencial a la llamada Ley Neri, que establecía restricciones a la publicidad de cigarrillos así como la prohibición de fumar en los lugares públicos. La ley fue impulsada en 1990 por Aldo Neri -ex Ministro de Salud y Bienestar Social, durante el gobierno de Raúl Alfonsín- y ese año tuvo media sanción en la Cámara de Diputados de la Nación y dos años después fue aprobada por la Cámara de Senadores de la Nación. El contexto internacional que dio origen a la norma fueron los juicios que la industria del tabaco afrontó a nivel mundial durante la década de 1990, con motivo de los mayores avances en los estudios científicos que ligaban el consumo de cigarrillos al cáncer de pulmón (Sabrié 2005).

A partir de la sanción de la ley se desarrolló un intenso lobby por parte de las tabacaleras para lograr el veto del presidente Carlos Menem, que en ese entonces se encontraba de gira por Europa. Una parte de la campaña encarada por las empresas tabacaleras fue hacer foco en la importancia económica que la producción de tabaco tenía en las provincias del norte argentino. En esta misma línea los gobernadores de Salta, Jujuy y Corrientes, enviaron cartas al Presidente Carlos Menem explicándoles que la aplicación de la Ley Neri afectaría sensiblemente sus ingresos fiscales y aumentaría los niveles de pobreza y desocupación.

Otra serie de contactos importantes en favor de las compañías tabacaleras fueron entre los embajadores de EEUU, Gran Bretaña y

¹⁵ Desde principios de la década del 2000 a partir de una reorganización y expansión de sus negocios su denominación es Grupo Altria.

Alemania con los ministros Domingo Cavallo y Guido Di Tella -Ministro de Relaciones Exteriores. El objetivo de estas misiones diplomáticas era comunicarles a estos miembros del gabinete nacional el malestar de sus respectivos países por la aprobación de la ley, al mismo tiempo que sugerían el veto presidencial¹⁶. También se ejerció presión en ocasión de una reunión de Menem con James Baker -por entonces Secretario del Tesoro norteamericano- para negociar aspectos de la deuda externa. En noviembre de 1991 el presidente Carlos Menem tenía previsto una misión diplomática a los EEUU con el fin de abrir una línea de financiamiento para el país por intermedio del Tesoro de los Estado Unidos. En la mesa de negociación de ayuda financiera a la Argentina se puso sobre la mesa como uno de los puntos a tratar la situación de las tabacaleras norteamericanas con intereses en el país y el posible impacto de la Ley Neri en sus negocios¹⁷.

Finalmente en el año 1992 el presidente Menem vetó la ley mediante el Decreto Nacional 1854/92. Seis años después y en el marco de una visita oficial al Reino Unido, la compañía Nobleza-Piccardo (British American Tobacco) lanzó una edición limitada de cigarrillos con la marca “Presidente de la Nación Argentina”. Estos tenían impresos en su etiqueta la imagen de la Casa Rosada y en cada cigarrillo se imprimió el Escudo Nacional.

Durante la década del '90 la posición de privilegio que las empresas tabacaleras tenían en el mercado argentino fue un factor clave que les permitió construir puentes de negociación con los gobiernos nacionales para lograr medidas favorables a sus negocios. De esta manera, aunque el consumo de tabaco disminuyó, las empresas extranjeras pudieron compensar esta cuestión a partir de poder abaratar parte de sus costos de compra del tabaco con los cambios en el sistema de patrón tipo, al mismo tiempo pudieron expandir parte de su negocio a la venta de semillas de tabaco a partir del fin de la producción nacional de semillas, y finalmente con el veto presidencial del presidente Menem pudieron impedir la regulación a la publicidad que establecía la llamada Ley Neri.

¹⁶ <https://www.industrydocuments.ucsf.edu/docs/glkn0198> (última visita 10 de julio de 2022).

¹⁷ <https://www.industrydocuments.ucsf.edu/docs/glkn0198> (última visita 10 de julio de 2022).

La administración de los recursos de FET como instrumento de negociación entre el Estado nacional y las provincias tabacaleras

Dentro del marco de las medidas de Reforma del Estado y desregulación económica que impulsó el ministro Domingo Felipe Cavallo, una de las partidas presupuestarias que el Poder Ejecutivo Nacional afectó para financiar al gobierno fue el FET. Los fondos del FET constituían una caja codiciada por el gobierno nacional ya que sus recursos no provenían de un aumento directo del gasto público. Lo que realizó el gobierno nacional en octubre de 1991 fue pasar a Renta Generales (de la Nación) los fondos del FET. En otras palabras, mediante un paso de manos, la administración nacional se apropió de los recursos destinados a los productores de tabaco.

Posteriormente, en diciembre de 1991 el gobierno nacional resolvió unilateralmente la distribución del dinero del FET de acuerdo a los siguientes porcentajes: un 46% para los productores de acuerdo al valor de producción de cada provincia productora, 20% a planes de inversión productiva enfocados a los pequeños productores, y el 34% restante a Renta Generales de la Nación¹⁸. De esta manera, de la masa total de recursos del FET, solo la mitad iría de manera directa a las manos de los productores tabacaleros manteniendo el criterio de subsidiar el precio de venta del tabaco.

Estas modificaciones en la distribución del dinero del FET significaban que la Ley Nacional del Tabaco N° 19800 dejaba de tener plena vigencia, ya que incluso en los decretos y resoluciones administrativas nacionales de 1991 a 1993 cuando se hacía referencia a la distribución de los fondos del FET se los mencionaban como “Partida presupuestaria jurisdicción 5000 - programa 36. Transferencias a instituciones provinciales y municipales para financiar gastos corrientes”¹⁹. Es decir, la recaudación del 7% sobre cada paquete de cigarrillo continuaba vigente, lo que cambiaba era, por un lado la denominación de Fondo Especial del Tabaco, y por otro la forma de distribuir el dinero del FET que establecía la Ley N° 19800. La modificación del nombre no era algo aleatorio, sino

¹⁸ Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Ambiente de la Nación - Resolución N° 272/91

¹⁹ Secretaría de Agricultura, Ganadería y Pesca. Tabaco. Resolución 133/93. Prorrógase la fecha para la presentación de Planes del ex-Fondo Especial del Tabaco.

que significaba que la recaudación del 7% sobre los cigarrillos ya no tenía como finalidad principal el estímulo de la producción rural, sino que una parte -el 34%- sería empleada para financiar los gastos corrientes del gobierno. La decisión del gobierno de la Provincia de Salta ante los cambios en la distribución de los fondos del FET fue que lo que le correspondía a la provincia de Salta de ese 34% en concepto de coparticipación federal, en su totalidad fuese destinado a subsidiar el precio del tabaco que recibían los productores²⁰.

Entre los años 1993 y 1994 tuvieron lugar por lo menos otras tres decisiones por parte del gobierno nacional que afectaron de manera directa la distribución de los recursos del FET. El contexto político que habilitó la negociación entre el gobierno nacional con los gobiernos de las provincias tabacaleras fue la Reforma Constitucional de 1994 que consolidó las reformas del Estado realizadas previamente por decreto y que posibilitó también la reelección presidencial. A pesar que el peronismo estaba a cargo del Poder Ejecutivo Nacional y gobernaba en la mayor parte de las provincias argentinas, aun así el gobierno nacional debía de negociar los votos y el apoyo de los Congresales Constituyentes.

En el caso de las provincias tabacaleras, las resoluciones administrativas nacionales que afectaban a la producción de tabaco fueron de alguna manera motivo de negociación. Es así que entendemos que la sanción de la Ley Nacional N° 24291 en diciembre de 1993 se puede comprender como una parte del proceso de negociación entre el gobierno nacional y las provincias tabacaleras. La Ley N° 24291 restituyó la plena vigencia de la Ley N° 19800²¹, lo que significó que los criterios de distribución del dinero del FET introducidos por la Resolución 272/91 quedaron sin efectos, pero lo más importante para los productores tabacaleros era que se restituía al FET su nombre y función principal de financiar al sector rural²².

El político salteño Juan Carlos Romero fue uno de los diputados nacionales -y Congresal Constituyente- que participó de manera activa en la defensa por mantener la distribución de los recursos del FET tal como

²⁰ AyBHS - Sala Hemeroteca Diario El Tribuno, diciembre de 1991.

²¹ Cámara de Senadores y Diputados de la Nación. Ley N° 24.291/93. "Artículo 1º: Restablécese la vigencia de la ley N° 19.800, con las modificaciones introducidas por las leyes 20.132, 20.678, 21.140, 22.517, 22.867, 23.074 y 23.684, exclusivamente".

²² Cámara de Senadores y Diputados de la Nación. Ley N° 24.291/93. Artículo 3º.

lo establecía la ley 19800. Incluso ya como Gobernador de la Provincia de Salta -fue electo en 1995- desempeñó un rol importante como intermediario entre los intereses de los productores tabacaleros salteños y el gobierno nacional. En 1997 con motivo de elevación de la Ley Nacional de Presupuesto su figura volvió a cobrar protagonismo. El gobierno nacional había propuesto destinar un porcentaje de la recaudación del FET para cubrir los gastos del Programa Social Agropecuario. Es decir que con el dinero destinado exclusivamente a la producción de tabaco se pretendía solventar programas para otras producciones rurales. Los gobernadores de las provincias tabacaleras negociaron con el gobierno la no implementación de esta medida y finalmente la administración nacional dio marcha atrás con la iniciativa. A cambio, los legisladores nacionales de la provincia de Salta aprobaron el Presupuesto Nacional que incluía recortes en educación, salud y seguridad social²³.

Finalmente durante la Presidencia de Fernando de la Rúa, las necesidades de su gobierno de mantener el programa de Convertibilidad del peso y de negociar un nuevo plan de endeudamiento -el llamado blindaje- requerían de la aplicación de recortes presupuestarios que volvieron a poner en la mesa de negociación los recursos del FET. En el proyecto de Presupuesto Nacional para el año 2001 el gobierno nacional decidió tomar todos los recursos de los que disponía para poder financiar el funcionamiento del Estado. Una de las cajas que el Ministro de Economía José Luis Machinea destinó a Rentas Nacionales fue nuevamente el FET, y a partir de esta decisión, una parte significativa de los fondos correspondientes al pago de los productores tabacaleros fueron afectados a gastos corrientes del Estado nacional²⁴. Sin embargo el gobierno de la Alianza tenía que afrontar el problema de que necesitaba los votos del peronismo en el Congreso Nacional para poder aplicar los ajustes necesarios que los organismos internacionales exigían para hacer efectivo los préstamos, y por lo tanto estaba obligado a negociar con los gobiernos justicialistas de cada provincia -en la Cámara de Senadores el peronismo tenía mayoría- el apoyo al endeudamiento.

En las primeras semanas de diciembre del año 2000, el Senado de la Nación a partir de la iniciativa del bloque justicialista dejó sin efecto el recorte sobre los fondos FET que había decidido el gobierno nacional en

²³ AyBHS - Sala Hemeroteca Diario El Tribuno, diciembre de 1997.

²⁴ AyBHS - Sala Hemeroteca Diario El Tribuno, viernes 1 de diciembre de 2000.

la Ley del Presupuesto Nacional. A su vez se incorporaban artículos sobre el mismo tema, que especificaban que si la recaudación del FET para el siguiente año era lo suficiente como para cubrir todos los pagos a los productores de tabaco y el financiamiento de los planes de inversión, aun así el excedente de caja se debía repartir entre las provincias tabacaleras²⁵.

A pesar que el Presidente Fernando de la Rúa vetó en la Ley de Presupuesto Nacional los artículos referentes a jubilaciones y sueldos del Estado, no sucedió lo mismo con las modificaciones sobre el FET²⁶. Es decir que la apropiación de parte de los recursos del FET que el gobierno nacional había dispuesto originariamente para financiar los gastos corrientes del Estado quedó sin efecto. A cambio de ello, los legisladores nacionales salteños nuevamente levantaron la mano para aprobar el Presupuesto Nacional con recortes en todas las áreas sociales, y de esta manera el gobierno nacional pudo endeudar al Estado por cuarenta mil millones de dólares²⁷.

Si bien el gobierno celebró como una buena noticia que Argentina tomara una deuda cercana al 10% de su PBI, el blindaje no paró la salida de dólares de la economía del país (Forcinito y Tollón Estarelles 2009) y un año después, los desembolsos hechos por los organismos internacionales de crédito resultaron insuficientes para el ritmo que mantenía la fuga de divisas del sistema financiero nacional (Kulfas y Schorr 2006). Ante la imposibilidad de frenar esta salida de recursos de la economía nacional, el presidente Fernando de la Rúa decidió para marzo de 2001 cambios en el gabinete económico.

Cuando Ricardo López Murphy asumió como nuevo Ministro de Economía pretendió profundizar las políticas de ajustes a partir de recortes presupuestarios sobre toda la administración nacional y principalmente sobre las áreas sociales -con especial énfasis en la educación universitaria. Parte del dinero que se quitó a las universidades nacionales, en teoría se iba a compensar con la supresión de los subsidios a las naftas y combustibles en la Patagonia, pero también con los fondos del FET.

Ante una nueva decisión que volvía a afectar al FET, el gobierno provincial salteño inició reclamos ante la administración nacional. El

²⁵ AyBHS - Sala Hemeroteca Diario El Tribuno, domingo 31 de diciembre de 2000.

²⁶ AyBHS - Sala Hemeroteca Diario El Tribuno, domingo 31 de diciembre de 2000.

²⁷ AyBHS - Sala Hemeroteca Diario El Tribuno, viernes 8 de diciembre de 2000 y sábado 9 de diciembre de 2000.

Poder Ejecutivo provincial envió cartas a Jefatura de Gabinete de la Nación en las cuales remarcó la importancia que el tabaco tenía para la economía salteña, y que por lo tanto afectar el FET a finalidades diferentes para las que fue creado sería un gran error²⁸. El Diputado Nacional salteño Marcelo López Arias -pertenece al sector político del Gobernador Romero- explicó que si el gobierno nacional no daba marcha atrás, la estrategia de la provincia sería primero recurrir a la justicia, y en segundo lugar avanzar en una reforma tributaria que garantice la imposibilidad por parte del Estado nacional de modificar la distribución de los recursos del FET a su favor²⁹.

Los productores tabacaleros salteños realizaron una marcha de tractores en la provincia como respuesta a los recortes en el FET. Sin embargo fueron las movilizaciones de los estudiantes universitarios las que socavaron el margen de maniobra del ministro Ricardo López Murphy que tuvo que dejar su puesto en el gabinete nacional tan solo quince días después de haber asumido. En su reemplazo el Presidente Fernando de la Rúa convocó a Domingo Felipe Cavallo, que como una forma de descomprimir el conflicto con las provincias tabacaleras dejó sin efecto los cambios en la administración de los recursos en el FET.

Conclusión

La recopilación y análisis de las principales medidas legislativas dirigidas a la industria tabacalera argentina, nos permitió constatar que las transformaciones que tuvieron lugar en ella durante la década de '90 formaron parte de la etapa de reformas del Estado y cambios en la administración de los recursos nacionales del país.

El rol del Estado nacional en la industria del tabaco se redimensionó a partir de la aplicación de políticas como las modificaciones en el sistema de patrón tipo y el fin de la producción nacional de semillas de patente nacional. Consideramos que estas decisiones tomadas por los gobiernos nacionales, nos ayudan a explicar en parte, el hecho de que las dinámicas exhibidas por las ventas de las empresas tabacaleras no se vieran del todo afectadas a pesar del estancamiento en el consumo de cigarrillos y el incremento de la carga fiscal por parte del Estado nacional. La disolución

²⁸ AyBHS - Sala Hemeroteca Diario El Tribuno, viernes 16 de marzo de 2001.

²⁹ AyBHS - Sala Hemeroteca Diario El Tribuno, viernes 16 de marzo de 2001.

de los programas de producción de semillas nacionales de tabaco les abrió a las empresas extranjeras la posibilidad de incrementar su participación en ese mercado, los cambios en el sistema de patrón tipo les permitió abaratar parte de sus costos y finalmente el veto de la ley que regulaba la publicidad de cigarrillos también fue importante dado el impacto que pudiera haber tenido en las ventas de sus principales marcas de cigarrillos.

Los cambios en la administración de los recursos del FET llevados adelante por el Estado nacional los pudimos explicar por la necesidad de los gobiernos nacionales de disponer de fondos para financiar parte del gasto público en el contexto de los programas de ajuste fiscal. Pero además, a partir de indagar en las leyes de reasignación de los fondos del FET, pudimos aproximarnos en parte a la dinámica que adquirió la negociación política de los gobiernos nacionales con los gobiernos de las provincias en donde la producción de tabaco era una actividad económica relevante. Entendemos que además de los aspectos estrictamente económicos, el destino de los fondos del FET, permitió a las gestiones presidenciales tanto de Menem como de la Rúa, construir por momentos consensos políticos internos que se tradujeron en votos de los representantes de las provincias tabacaleras en las cámaras legislativas nacionales para la aprobación de las leyes necesarias para sostener el ciclo de reformas y endeudamiento del Estado nacional.

Referencias Bibliográficas

Agüero, O. 2014. «Las políticas públicas y la cuestión tabacalera en argentina». *Revista Científica “Visión de Futuro”*. Volumen 18, n° 1: 157-176. Acceso el 10 de julio 2022. http://www.scielo.org.ar/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1668-87082014000100005&lng=es&nrm=iso

Aparicio, S. 2009. «Trabajo y relaciones de trabajo en la producción tabacalera empresarial». *Revista Interdisciplinaria de Estudios Agrarios*. N° 30: 17-44. Acceso el 10 de julio 2022 <https://www.ciea.com.ar/web/wp-content/uploads/2016/11/RIEA30-03.pdf>

Basualdo, E. 2013. *Estudios de Historia Económica Argentina desde mediados del siglo XX hasta la actualidad*. Buenos Aires: Siglo XXI editores.

Basualdo, E., Kulfas, M. 2000. «Fuga de capitales y endeudamiento externo en la Argentina». *Realidad Económica*. N° 173.

Belini, C. 2021. « La Gran Depresión, las políticas económicas y el crecimiento de la industria argentina durante la década 1930 ». En *Desafíos a la innovación. Intervención del Estado e industrialización en la Argentina (1930-2001)*, compilado por Jáuregui, Anibal y Belini, Claudio, 21-65. Buenos Aires: Teseo.

Belini, C., Rougier M. 2008. *El Estado empresario en la industria argentina. Conformación y crisis*. Buenos Aires: Manantial.

Bertoni, L. 1995. «El complejo tabacalero y la intervención estatal». *Agroindustrias del noroeste y el papel de los actores sociales*, coordinado por Giarraca, Norma, 45-68. La Colmena.

Butera, A. 2012. *Pioneros del tabaco. Los fabricantes de cigarrillos en la Argentina, 1880-1920*. Bariloche: Cámara Argentina del Libro.

Castellani, A. G. 2007. «Difusión de ámbitos privilegiados de acumulación en la historia argentina reciente. Intervención económica estatal y comportamiento empresario, 1966-1989». *Sociohistórica. Cuadernos del CISH*. N° 21-22: 17-53. Acceso el 10 de julio 2022 <https://www.sociohistorica.fahce.unlp.edu.ar/article/view/SHn21-22a02/1675>

CEPAL. 1986. *Las empresas transnacionales en Argentina*. Estudios e Informes de la CEPAL.

Chávez, D. 2010. «La demanda de mano de obra en tabaco Virginia, provincias de Salta y Jujuy». En *Estudio sobre la demanda de*

trabajo en el agro argentino, dirigido por Neiman, Guillermo, 157-172. Buenos Aires: Ciccus.

Consejo Federal de Inversiones. 1990. *Estudio Sobre el Tabaco en la Región Noroeste Argentina*. Primer Informe Parcial.

Cox, H. 2000. *The Global Cigarette: Origins and Evolution of British American Tobacco, 1880-1945*. Oxford-U.K: Oxford University Press.

Fernández, D. 2018. *El desierto verde. Sobre el proceso de concentración en la agricultura pampeana*. Buenos Aires. Imago Mundi.

Forcinito, K., Tolón Estarelles, G. 2009. *Reestructuración neoliberal y después... 1983-2008. 25 años de economía argentina*. Buenos Aires: Biblioteca Nacional- Universidad Nacional de General Sarmiento.

García, A. 2010. «Dilemas de la regulación pública en el sector tabacalero de Argentina y Brasil. Un estudio sobre el FET y el PRONAF». *Pampa*. Nº 6: 31-49. Acceso el 10 de julio 2022 <http://www.scielo.org.ar/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2314-02082010000100009&lng=es&nrm=iso>

Giménez, M. 2004. *Trayectoria y organización productiva de sectores medios de productores tabacaleros en la provincia de Salta. Maestría en Ciencias Sociales del Trabajo*. Universidad de Buenos Aires. Centro de Estudios Avanzados.

Girbal-Blacha, N. 2007. «Estado y regulación económica en el Norte argentino. El tabaco en la década de 1930». *Revista Historia Agraria*. Nº 41: 83-105. Acceso 10 de julio de 2022 http://repositori.uji.es/xmlui/bitstream/handle/10234/161795/2007%2c_41%2c_83-105.pdf?sequence=1&isAllowed=y

Girbal-Blacha, N. 2008. «“Justicia fiscal” o “inconvenientes del empirismo”: una cuestión de privilegio -industriales y productores tabacaleros en la Argentina, 1920-1960». *Estudios Ibero-Americanos*. V. 34. Nº 2. DOI: <https://doi.org/10.15448/1980-864X.2008.2.4504>

Girbal-Blacha, N. 2009. «Poder político y acción privada en el agro argentino. La industria tabacalera (1900-1950)». *Estudios Avanzados II*. Acceso el 10 de julio de 2022 <https://www.revistas.usach.cl/ojs/index.php/ideas/article/view/473/452>

Gras, C. 1998. «Transformaciones de la agroindustria tabacalera». *Comercio Exterior*. 731-738.

Izurieta, G. 2009. *La economía regional del tabaco en la Argentina*. Buenos Aires: Universidad de Buenos Aires. Facultad de Ciencias Económicas. Escuela de Estudios de Posgrado.

Jáuregui, A. 2018. «Planificación económica y autoritarismo en la “Revolución Argentina” (1966-1971)». *Quinto Sol*. Vol. 22. N° 1: Pp. 1-28. Doi: <http://dx.doi.org/10.19137/qs.v22i1.1840>

Kulfas, M., Schorr, M. 2006. «Deuda externa y valorización financiera en la Argentina actual. Factores explicativos del crecimiento del endeudamiento externo y perspectivas ante el proceso de renegociación». *Realidad Económica*. N° 198.

Lluch A., Lanciotti, N. 2018. «Las empresas extranjeras durante la industrialización dirigida por el Estado: el auge industrial». En *Las empresas extranjeras en Argentina desde el siglo XIX al siglo XXI*, editado por Lanciotti, Norma y Lluch Andrea, 69-92. Buenos Aires: Imago Mundi.

Mahony, M. 1992. «Transnational Tobacco Companies and Latin America»). Paper accepted for presentation at the Conference of the Latin America Studies. Los Ángeles CA.

Massano, J. P. 2018. «“El “Plan Austral” y el avance del “consenso del ajuste) durante la transición democrática». *Sociohistórica*. N°42. Doi: doi.org/10.24215/18521606e062

Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Nación. 2011. *Impacto regional del convenio marco para el control del tabaco. 1a ed.* Buenos Aires: Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Nación.

Nahón, C. 2010. «Transformaciones económicas en la década del noventa en la Argentina: la consolidación de la valorización financiera». En *Desarrollo económico, clase trabajadora y luchas sociales en la Argentina contemporánea*, editado por Arceo, Nicolás y Socolovsky, Yamile, 108-149. Buenos Aires: Instituto de Estudios y Capacitación-CONADU.

Orelogio, G. E. 2013. *Coparticipación federal de impuestos en la República Argentina. Una comparación con el sistema español*. Universidad Nacional de Cuyo. Facultad de Ciencias Económicas.

Programa de Reconversión de Áreas Tabacaleras. 2004. Caracterización del sector tabacalero argentino. 2º Encuentro de proveedores de insumos para el tabaco. SAGPyA.

Rapoport, M. 2020. *Historia económica, política y social de la Argentina (1880-2003)*. Buenos Aires: Crítica.

Rodríguez, M. 2014. «Desarrollo del capitalismo en la provincia de Salta: la conformación del Complejo Agroindustrial Tabacalero en la

segunda mitad del siglo XX ». Tesis de Doctorado - CEA. Universidad Nacional de Córdoba.

Rossi, H. A. 2022. «La política económica de Krieger Vasena y su rol en el ingreso de las empresas tabacaleras extranjeras en la economía argentina (1967-1969)». *América Latina en la Historia Económica*. 29(3). 1-23. DOI: 10.18232/20073496.1286

Rossi, H. A. 2021. «La industria tabacalera argentina entre la “apuesta eufórica al capital extranjero” y la “apuesta silenciosa al capital local”. Concentración, extranjerización y límites al desarrollo de una industria local». En *Quiñonez, Mercedes (Coord.) Representaciones en la construcción de la desigualdad: Estado, educación y pobreza en contexto de crisis: Documento de trabajo n° 2* (pp.9-28). Instituto de Investigación en Ciencias Sociales y Humanidades-CONICET. ISBN 978-987-46978-6-8

Rossi, H. A. 2020. «Corporaciones rurales en la provincia de Salta y la integración de la elite provincial en la “Revolución Argentina». *Estudios Rurales. Publicación del Centro de Estudios de la Argentina Rural de la Universidad Nacional de Quilmes*. N° 19.

Rougier, M., Odisio, J. 2011. «Estrategias de desarrollo y modalidades de financiamiento en el “canto del cisne” de la industrialización Argentina». *Anuario Escuela de Historia N° 23*: 43-73. Doi: <https://doi.org/10.35305/aeh.v0i23.112>

Sebrié, E. 2005. *La Industria Tabacalera y su Dominio en la Formulación de las Políticas Nacionales sobre el Control del Tabaco en Argentina, 1966- 2005*, Centro de Investigación y Educación para el Control del Tabaco - Universidad de California, San Francisco, 2005.

Shepherd, P. 1984. « Transnational corporations and denationalization of the Latin American Cigarette Industry (Dialogue·17) ». LACC Ocasional papers series, Dialogues (1980 – 1994), Paper 35. Florida International University.

Sowter, L. 2015. «¿Pragmatismo vs. Planificación? El proyecto peronista, las ideas económicas de Perón y la industria». *H-industri@*. Año 9. Nro. 16. Acceso 10 de julio de 2022 <https://ojs.econ.uba.ar/index.php/H-ind/article/view/808>

Fecha de recepción del artículo: 09/08/2022

Fecha de aceptación del artículo: 21/09/2022