

La integración económica con el Brasil y los pequeños productores cañeros*

Norma Giarracca ** y Miguel Teubal ***

Introducción

En años recientes se ha intensificado el debate en torno a los posibles caminos, mecanismos y consecuencias para diversos grupos y sectores sociales, del proceso de integración económica con el Brasil en el marco de la formación del Mercosur. Durante los años sesenta la integración económica de América Latina había sido impulsada, en gran medida, por la CEPAL, siendo visualizada como un espacio que permitiría profundizar el proceso de industrialización de la región (Teubal, 1961, 1968). Posteriormente esta problemática fue relegada, hasta que, en la actualidad, la integración económica de la Argentina con el Brasil adquiere una nueva entidad.

Nuevos mecanismos de cooperación e integración se han ido planteando, habiéndose firmado una serie de tratados y protocolos, tanto globales como sectoriales. De este modo se abren nuevas perspectivas para la reestructuración de ciertas ramas industriales y sectores productivos de ambas economías.

Sin embargo, el proceso abierto es complejo y multifacético, y su orientación futura, altamente incierta (Chudnovsky, 1993). Asimismo, persisten perspectivas diferentes acerca del sentido mismo del proceso de integración y de cómo debería tramitarse.

Desde una cierta perspectiva los mecanismos de integración deben remitirse fundamentalmente a la promoción de la plena liberalización y apertura de las economías nacionales, como una suerte de continuación de procesos que, en años recientes, fueran iniciados por los gobiernos de los estados miembros del Mercosur. Como consecuencia, se pone énfasis sobre la liberalización arancelaria y el impulso al comercio intrarregional en el marco de una am-

* Comunicación presentada al seminario "Redéfinition des politiques agricoles et alimentaires et le rôle des petits producteurs", Institut d'Etude du Développement Economique et Social, París, marzo de 1993.

** Instituto de Investigaciones de la Facultad de Ciencias Sociales. UBA-CONICET.

*** Centro de Estudios Avanzados, UBA-CONICET y Facultad de Ciencias Económicas, UBA.

pliación de los mercados; esto presupone que “el mercado”, por sí solo, establecerá pautas y orientaciones necesarias y suficientes como para lograr una adecuada reestructuración y una nueva inserción de los diversos sectores en la economía regional y mundial. Esta variante, que ha sido denominada “comercialista” (Chudnovsky, 1993), no siempre considera como esencial la coordinación de políticas entre los dos países, excepto aquellas que contribuyan a impulsar plenamente estos procesos de liberalización, desregulación y apertura.

Dentro de esta tesitura, la integración económica con el Brasil sólo tendría sentido como un instrumento que coadyuvara a la plena liberalización y apertura de las economías nacionales. En todos los países del Mercosur se están aplicando políticas tendientes a la liberalización plena de las economías, y fueron reduciéndose los niveles arancelarios externos y medidas de protección no arancelaria. A partir de ahí, “la reestructuración pasa a ser orientada estrictamente por mecanismos de mercado... la función del gobierno es promover la liberalización comercial y, eventualmente, una política cambiaria que no la desvirtúe”. (Chudnovsky, 1993, p.496).

Como consecuencia, los tratados y protocolos firmados en el marco del Mercosur son vistos —desde esta perspectiva— como pasos intermedios de esta tendencia liberalizadora. Si bien la conformación de un mercado común para el año 1994 involucraría, además, la coordinación de políticas y una mayor cooperación económica para lograr la reestructuración industrial del espacio económico ampliado del Mercosur, la plena liberalización del comercio intrarregional así como también la libre circulación de factores de producción en la región (básicamente del capital) contribuirían presuntamente a la profundización de un esquema de especialización relativa en donde prevalecerían ventajas comparativas estáticas.¹

Otras perspectivas que se han planteado en torno a la integración económica argentino-brasileña visualizan este proceso como un mecanismo mucho más defensivo, tendiente a la constitución de un bloque económico, y que requeriría una mayor coordinación de políticas de los países miembros, tanto a nivel global como sectorial. Esta variante “industrialista” pone énfasis sobre el desarrollo de estrategias de más largo alcance, no sólo en el campo del comercio intrarregional, sino también en lo que atañe al proceso de reestructuración industrial, desarrollo tecnológico, consolidación de los complejos educativos, científicos, tecnológicos y del área de las políticas sociales. En este sentido se reconoce la necesidad de adoptar políticas de integración específicas para diversos sectores y de impulsar el desarrollo de estrategias que posibiliten la consolidación de “ventajas comparativas dinámicas”. Según esta variante, “el mercado”, por sí solo, generaría costos sociales excesivos, por lo cual los múltiples problemas de reestructuración industrial que surgen en torno al proceso de integración económica deberían ser negociados y coordinados en forma conjunta.

1. Dentro de esta tesitura, en meses recientes el gobierno argentino se ha orientado hacia la finalidad de integrar el espacio económico que configura el Mercosur en el NAFTA, a partir de las propuestas impulsadas por la “Iniciativa para las Américas”.

En este trabajo nos remitimos al análisis de un sector particular —el de los pequeños productores cañeros de Tucumán— y a los probables escenarios futuros que se le abren frente al proceso de integración económica con el Brasil.

El problema que abordamos atañe, por una parte, a la actividad o el complejo cañero en su globalidad y, por la otra, a los pequeños productores cañeros tucumanos vinculados con este complejo agroindustrial. Evidentemente la actividad cañera en nuestro país ha estado regida por políticas nacionales, aunque también ha estado influida, indirectamente, por políticas que se desarrollan en el Brasil y en el mundo azucarero y cañero en su globalidad. No es de extrañar entonces que los cañeros tucumanos —en particular los más pequeños y los trabajadores vinculados con el sector— reciban el impacto de procesos más amplios que escapan a su control.

En este trabajo nos proponemos reflexionar sobre los probables efectos de estos procesos sobre los sectores subalternos dentro del complejo cañero, considerando que sus intereses no siempre coinciden con los intereses de los demás agentes que integran el complejo cañero.

Las políticas más amplias que giran en torno a la conformación del Mercosur, los acuerdos macroeconómicos y políticos que se logren en el nivel nacional e internacional, no consideran necesariamente los intereses específicos de los pequeños productores cañeros tucumanos. Si bien fue firmado un protocolo según el cual habrán de continuar las negociaciones tendientes a la coordinación de las políticas agropecuarias de ambos países, nada asegura que esa coordinación considere los intereses específicos de estos sectores. Se trata, además, de un vasto sector que está en crisis, en gran medida como consecuencia del proceso de desregulación que se ha operado en los últimos años.

En la primera parte de este trabajo, presentamos algunas consideraciones en torno al mercado cañero y azucarero mundial; caracterizamos después al Brasil como productor de caña, de azúcar y de alcohol de caña a escala mundial. Seguidamente, ubicamos los principales parámetros de la producción cañera de nuestro país y dedicamos un apartado a la evolución de la regulación estatal que ha tenido la actividad, para comprender el amplio entramado institucional en el que los pequeños productores se desarrollaron y las repercusiones que el desordenado retiro del estado nacional provoca en la actualidad. Caracterizamos al sector de pequeños productores así como a sus organizaciones representativas y presentamos algunas de las estrategias que en la actualidad han comenzado a desarrollar. El trabajo concluye con algunas reflexiones en torno al impacto que los procesos desatados en la actualidad, así como la integración económica, podrían ejercer sobre la actividad y el sector de los pequeños cañeros en el futuro.

El mercado azucarero mundial

De todos los bienes agropecuarios producidos en el Tercer Mundo, la caña de azúcar es casi el único que sufre la competencia directa de otras actividades desarrolladas en los países templados del mundo altamente industrializado. En

primer lugar, está el azúcar de remolacha, que, por tener —por lo menos hasta hace poco— mayores costos de producción que la caña, es una actividad fuertemente subsidiada tanto en la Comunidad Económica Europea (C.E.E.) como en los EE.UU. Asimismo, se han desarrollado múltiples sustitutos del azúcar, tales como la isoglucosa o fructosa de jarabe de maíz, que sustituye al azúcar como un edulcorante importante utilizado en la producción de gaseosas y alimentos procesados.

El azúcar consumido actualmente en el mundo proviene principalmente de la remolacha azucarera (37%) que se produce en climas templados, y de la caña de azúcar (63%) que se produce en climas tropicales y subtropicales. Durante la década de los años '70 la producción de azúcar aumentó 25% —debido sobre todo al alza de la producción de la Comunidad Económica Europea— pese a la caída del consumo per cápita en los países ricos. Entre los años 1975 y 1979 la producción de azúcar de la C.E.E. se triplicó debido a los fuertes subsidios desarrollados bajo la Política Agrícola Común. En ese período, la superficie destinada a la producción de remolacha para azúcar fue duplicada en Gran Bretaña. Estas tendencias continuaron en los años '80, debido a precios mundiales nuevamente en alza luego de que hubieran caído a los niveles más bajos de su historia en años anteriores, y a la sustancial caída de los *stocks* existentes.

La producción mundial de azúcar en bruto fue de 109 millones de toneladas en 1990/91 (USDA, 1990, 1991, 1992), para la cual fueron utilizadas 20 millones de hectáreas (11,2 millones de caña y 8,6 millones de remolacha). La India, el Brasil, Cuba y los EE.UU. son los principales productores de caña de azúcar en el mundo, mientras que la ex-URSS y la C.E.E. fueron los mayores productores de azúcar de remolacha. Los países y regiones mencionados, más Australia, China y México, aportaron casi dos terceras partes de la producción mundial. Los EE.UU. y la C.E.E. son también tradicionales importadores de azúcar, pese a que han aumentado constantemente su producción en las últimas décadas, en gran medida debido a políticas proteccionistas. Estas les han permitido reducir sus volúmenes de importación y —en el caso de la C.E.E. y la ex-URSS— convertirse en autosuficientes y exportadores de azúcar. Por otra parte, algunos países del Tercer Mundo han disminuido su producción, al mismo tiempo que han aumentado su demanda interna y reducido sus excedentes exportables. En la década de los noventa se espera que continúe el auge de la producción en la C.E.E., la India, China y el Brasil, mientras que la producción de la ex-URSS tiende a declinar, así como también las exportaciones de Cuba. En el trienio 1988-1990 el Brasil fue uno de los principales productores de azúcar en el mundo, con una producción de 8,1 millones de toneladas, siendo superado solamente por la C.E.E. (16,1 millones de toneladas) India (11,8 millones), y la URSS (9,2 millones). Asimismo, los principales consumidores mundiales fueron la URSS (13,7 millones de toneladas), la C.E.E. (12,9 millones), India (11,5 millones) y los EE.UU. (7,7 millones de toneladas). El resto del mundo consumió 62,1 millones de toneladas.

En los años ochenta el comercio mundial de azúcar se mantuvo relativamente estable en torno a los 28 a 29 millones de toneladas. Hubo un lento

crecimiento de la producción de los países del Tercer Mundo debido a programas de sustitución de importaciones. Asimismo, se produjo una cierta saturación del mercado de edulcorantes en los países altamente industrializados, mientras que hubo una sustitución importante de la producción cañera por edulcorantes derivados del maíz, y otros de alta intensidad y escasas calorías.

Los principales exportadores mundiales de azúcar son la C.E.E., Cuba, Tailandia, Australia y el Brasil, que en conjunto proveen 70% de las exportaciones totales. En el año 1990/91 hubo reducciones de los envíos del Brasil y de Cuba, que incidieron significativamente sobre la caída de las exportaciones mundiales.

En el primer caso, se debió a la estrategia de abastecer prioritariamente al mercado interno de azúcar y alconafta por sobre las exportaciones.

A la competencia que significa para los productores cañeros del Tercer Mundo, la producción de azúcar de remolacha y de otros sustitutos por parte de los países del "Primer Mundo", se le suma un mercado mundial azucarero altamente regulado. En efecto, existen cuotas a las importaciones y subsidios de todo tipo para el logro de la autosuficiencia alimentaria en los países altamente industrializados. Estos elementos contribuyen a configurar una situación negativa para los productores cañeros del Tercer Mundo.

En los EE.UU. se han aplicado regulaciones de todo tipo sobre el régimen azucarero instaurado en el año 1934. Tras una serie de cambios en la legislación que regulaba el sistema impuesto en esa fecha, en 1981 se sancionó la "Food and Agriculture Act", que facultó al presidente a establecer cuotas y derechos de importación variables para el azúcar, de hasta el 50% *ad valorem*, adicionales a la tarifa de importación. También impuso el "Market Stabilization Price" (MSP: Precio de Estabilización del Mercado), destinado a aplicar un impuesto variable o "levy", por diferencia entre el precio del mercado internacional y el MSP, el mínimo valor deseado para la producción local. Como la legislación obligaba a optar entre el "levy" y la cuota y aquél no alcanzó para cubrir la protección deseada, porque la diferencia entre el precio local e internacional superó el 50%, se decidió utilizar la cuota como sistema de restricción a las importaciones. Esto tuvo lugar en 1982. A partir de entonces el precio internacional del azúcar inició una caída espectacular que lo llevó hasta niveles no imaginados anteriormente. (véase de las Carreras, 1990, pp. 18-19).

Una situación semejante involucró a la C.E.E. en los años ochenta. El régimen azucarero de la C.E.E. forma parte de una estrategia destinada a lograr la autosuficiencia alimentaria en este rubro. Se establecieron precios de garantía para la producción comunitaria, limitaciones a las importaciones, y subsidios a las exportaciones que llegaron a costar aproximadamente 3 millones de dólares por día. "La Comunidad Económica desarrolló una política de producción beligerante destruyendo los mecanismos internacionales para la fijación de los precios (del azúcar) establecidos bajo el Acuerdo Internacional del Azúcar (International Sugar Agreement, ISA), que en teoría deberían haber servido como 'salvavidas' para los productores cañeros del Tercer Mundo en una época en que los precios internacionales se colapsaron" (Plant, 1987, p.158).

Estas políticas han incidido significativamente sobre el mercado azucarero mundial, que no ha podido recobrar el dinamismo y el potencial que tuvo en épocas pasadas. Son pocos aquellos que piensan que existe un futuro promisorio para el azúcar en el mercado mundial.

El Brasil en el mercado mundial

El Brasil es uno de los mayores productores mundiales de caña de azúcar, que se destina en un 60 por ciento a la producción de alcohol para uso energético y en un 40 por ciento para la producción de azúcar. En ese país el azúcar y el alcohol están profundamente interrelacionados. La industrialización de la caña está a cargo de empresas que originariamente se dedicaban a la elaboración del azúcar y que luego instalaron destilerías, y de otras que sólo elaboran alcohol. El programa alcohólico tuvo su origen en 1975, cuando aumentó el precio del petróleo generándose la crisis del sector externo del país, lo cual motivó la decisión de expandir el cultivo de la caña para el desarrollo del programa energético. Como consecuencia, la producción de caña pasó, entre 1975 y 1988, de 68 millones a 231 millones de toneladas.

En 1989/90 la producción de caña rindió 260 millones de toneladas de caña no procesada sobre una superficie de 4,1 millones de hectáreas. De esta producción, aproximadamente 147 millones de toneladas se utilizaron para la producción de etanol, 73 millones se orientaron a la producción de azúcar, y el resto se utilizó como forraje o tuvo usos no comerciales (USDA, 1990, p.32). Aproximadamente un 73% de la producción cañera y dos terceras partes de la superficie utilizada pertenecen a los estados del centro-sur del país. São Paulo, que contribuye con más del 50% de la producción de caña del Brasil y que tiene los menores costos de producción, domina esta área, que incluye además a los estados de Minas Geraes, Río de Janeiro, y de Paraná. En esta región la producción de caña se realiza sobre tierras fértiles y planas, lo cual ha posibilitado una alta tasa de mecanización.

El centro-sur produce aproximadamente el 85% del etanol provisto a los grandes centros industriales y a la población urbana. La industria del etanol basada en la producción cañera se considera altamente eficiente. Estudios realizados indican que la región está entre los primeros seis países con costos más bajos del mundo para este tipo de actividad (USDA, 1990).

El resto de la producción proviene de los estados del norte y del nordeste, que producen entre el 20 y el 25% de la producción cañera del país, aproximadamente un tercio de su producción de azúcar y 15% del etanol. La industria del etanol es allí relativamente menos eficiente.

Gran parte de la actividad cañera del Brasil estuvo relacionada con la estrategia nacional de producir etanol en sustitución de las importaciones de petróleo. El programa de etanol, que recibe subsidios tanto para la producción como para el consumo, ha generado la industria productora de etanol más importante del mundo. Se trata de una industria que provee gran parte de la alconafita utilizada en la flota de automotores del país.

Hasta hace unos años, las refinerías producían la mayor proporción de azúcar brasileño; era un producto más artesanal y de mayor calidad que el cristal. Actualmente, las usinas son las que producen el azúcar centrifugado o cristal. Las usinas, que conforman el eslabón más importante del complejo agroindustrial, están llegando al autoabastecimiento pero tienen aún una proporción de materia prima provista por los *forneedores*.

El complejo agroindustrial cañero en la Argentina

Frente a la producción y el consumo cañeros del Brasil, la actividad cañera y azucarera de la Argentina tiene una importancia mucho menor. Nuestro país es sólo el productor número 21 de azúcar en el mundo, con una producción de apenas 1,1 millones de toneladas.

La producción de caña de azúcar en la Argentina está destinada, mayoritariamente, al mercado interno (75% en promedio histórico). Genera el 7% del valor bruto de la producción agrícola nacional (cuarto lugar después de la soja, trigo y maíz), mientras que el azúcar representa el 4,14% del rubro "alimentos y bebidas" de la canasta familiar.

Se trata de una de las agroindustrias más antiguas del país, que fue iniciada en forma artesanal en el siglo XVII. Con la consolidación del "estado moderno" a fines del XIX, comenzó su etapa de expansión y modernización. La provincia de Tucumán, pequeño territorio ubicado en el noroeste del país, fue la primera región que —con la instalación del ferrocarril y con fuertes inversiones de distintos orígenes (véase Balán, 1978)— logró el abastecimiento del mercado interno. En los comienzos del siglo XX se incorporaban las provincias de Salta y Jujuy, que contaban con mejores condiciones climáticas y agronómicas que Tucumán y con la posibilidad de abastecerse de mano de obra barata proveniente de pueblos cordilleranos andinos y bolivianos.

Las diferencias entre Salta y Jujuy (el Norte) y Tucumán persistieron y se profundizaron. Mientras que en la primera zona predominó la organización de grandes y pocos ingenios integrados verticalmente (5 en la actualidad, que producen el 85% de la caña que necesitan), que compran sólo pequeñas cantidades complementarias a la propia (a 80 productores capitalistas independientes, de origen inmigrante), en Tucumán abundaron ingenios sin producción de caña propia que compraban a pequeños productores independientes, asentados en los alrededores de los molinos. La formación de este sector "cañero" en Tucumán, y su relación con la burguesía industrial, ha sido objeto de varios estudios (Pucci, Santamaría, Delich, Giarracca y Aparicio entre otros).

La producción total nacional de caña fue de 9,3 millones de toneladas en 1970 y pasó a 16,4 millones en 1980. A partir de entonces la producción cañera fue disminuyendo: a 14,8 millones de toneladas en 1987 y superando apenas los 10 millones de toneladas en 1989 y 1990. Es decir que en la actual década la producción cañera vuelve a estar en los niveles de la década del setenta y con una fuerte tendencia a la disminución. Tucumán participa de esta producción en un 60%, Jujuy, 25%, y Salta, 10%.

La producción total de azúcar aumentó de 900 mil toneladas en 1970 a un máximo de 1.600.000 toneladas en 1980. Luego, igual que la producción de caña, fue descendiendo: en 1990 apenas superó 1.200.000 toneladas. Tucumán participó a lo largo del período con entre un 50 y un 60% del total; Jujuy, entre 24 y 37% y Salta, entre un 9 y un 15%.

Durante la década del ochenta se puso en marcha un programa para estimular la producción de alcohol de caña: Programa Alconafta. Como hubo una disminución de la demanda internacional, el gobierno generó una política impositiva favorable al solo efecto de buscar un uso alternativo a la caña. La producción de alcohol ha estado a cargo de los ingenios con destilerías que la proveen a las empresas petroleras, las que se encargan de la mezcla y la distribución como sustituto de la nafta en doce provincias. El programa no ha tenido éxito y ha dejado de aplicarse en varias provincias.

En Tucumán, la caña es producida por 11.496 cañeros; funcionan 16 ingenios (muchos en delicada situación financiera). Todavía es la principal zona productora: como vimos anteriormente, cuenta con casi 70% de la superficie plantada del país; genera 60% de la producción de caña y 50% de la producción de azúcar.

En la zona Norte se logran mayores rendimientos sacarinos y culturales de la materia prima, debido a situaciones climáticas más adecuadas a la producción de la gramínea —menos heladas por ciclo agrícola— y a la utilización del riego.² En el nivel industrial, los ingenios del Norte tienen menores costos como resultado de una adecuada escala de producción (Campi, 1992) y a la integración agroindustrial vertical.

Cualquier caída de los precios siempre ha afectado en mayor medida a los productores tucumanos (agrícolas e industriales), quienes se han visto más expuestos a variaciones cíclicas por su mayor vulnerabilidad frente a los cambios climáticos.

Estas condiciones de producción han llevado a que Tucumán siempre fuera decididamente favorable a la regulación estatal, y los productores del Norte fueran demandantes de medidas de mayor liberalización. Sin embargo, en la práctica, la regulación también los ha favorecido vía precios.

La regulación estatal y los pequeños cañeros

El estado argentino ha sido un actor privilegiado en el funcionamiento de la actividad cañera. En los primeros tiempos, fue creando las condiciones de posibilidad para que la agroindustria se desarrollara: en forma indirecta, mejorando la infraestructura, o de manera directa, protegiendo la producción

2. Los rendimientos tucumanos oscilan entre 42 y 45 mil kg. de caña por hectárea, mientras los de Salta trepan los 70 mil y Jujuy ha llegado a 80 mil y en los últimos años se mantienen en 78 mil kilogramos de caña por hectárea (Fuente: Secretaría de Agricultura y Ganadería).

interna de azúcar mediante el manejo de tarifas aduaneras. En un trabajo sobre el complejo cañero (Giarracca y Aparicio, 1991) se detectaron siete formas de intervención del estado durante los orígenes de la actividad en Tucumán:

- 1) el establecimiento de un sistema eficiente de transporte;
- 2) aplicación de tarifas aduaneras proteccionistas para la industria;
- 3) ayuda crediticia;
- 4) exenciones de impuestos;
- 5) subsidios a las exportaciones;
- 6) concesiones especiales a la empresa Refinería Argentina;³
- 7) condiciones para que los ingenios obtuvieran fuerza de trabajo barata.

En todo el período de expansión del complejo agro-industrial los actores sociales conformaron "frentes azucareros" con el propósito de defender, en el plano nacional, la protección industrial. Sin embargo, los objetivos y necesidades de estos agentes no fueron siempre coincidentes. La crisis de sobreproducción de finales del siglo XIX que saturó el mercado, provocó la baja de los precios y las consecuentes quiebras de ingenios y agricultores, mostró tempranamente los límites del sistema (Bravo, 1992).

En la primera parte de este siglo, básicamente a partir de 1920, las medidas del estado tendían a mantener cierto equilibrio de fuerzas entre los principales agentes del sistema. Se ha caracterizado a esta etapa como de "protección distributiva" (Murmis y Waisman, 1969). Las políticas públicas más importantes del período que dan cuenta de la intención distributiva fueron: el "Laudo Alvear" del gobierno radical en 1927 y las políticas sociales y la creación del Fondo Regulador del primer gobierno peronista (1945-1955).

La crisis de 1966 y el sistema de "cupos de producción"

A comienzos de los años sesenta la industria azucarera tucumana presentaba un retraso tecnológico y un bajo nivel de equipamiento, consecuencia de una política que no indujo necesariamente a la inversión productiva. El bajo nivel de desarrollo de estas empresas era resultado de políticas de subsidios sin los cuales no operaban: cuando se veían amenazadas echaban mano a la "cuestión social" provincial para no perder privilegios. Esta situación alcanzó su punto de ruptura hacia 1960.

3. Como resultado de la demanda creciente de azúcar refinado, hacia 1885 varios empresarios consideraron la idea de crear una refinería. El plan que resultó exitoso fue el de Ernesto Tornquist, quien fundó la Refinería Argentina, gracias a dos factores confluientes: la protección del estado nacional y el apoyo financiero de la banca europea. El apoyo estatal se materializó a través de la garantía de dividendos por 15 años a una tasa del 7%, las exenciones de impuestos y un impuesto a la importación de azúcar (Soverna, Giarracca y Aparicio, 1991).

El gobierno del Dr. Frondizi intentó erradicar la regulación estatal, en tanto el breve interregno democrático del Dr. Illia (1963-1966) consideró las modificaciones del sistema preocupándose particularmente por la situación del pequeño productor. El golpe de estado de 1966 y la administración militar decidieron una de las intervenciones directas más contundentes en la actividad cañera: la fijación de cupos de producción.

En 1966 el gobierno del general Onganía produjo el cierre de siete ingenios: cuatro pertenecían a “nuevos industriales” ajenos a la provincia y con vinculaciones con la opositora Confederación General Económica, dos eran ingenios cooperativos y uno de empresarios tucumanos. De los 15 ingenios que quedaron sólo 7 estaban en situación financiera sólida. Los productores de caña, mientras tanto, quedaron sin las protecciones generadas por el gobierno anterior, y no pudieron resistir al establecimiento de la cupificación —realizada en base a la cosecha de 1965— que generó la administración *de facto*. Se estimuló la venta voluntaria de cupos previamente repartidos, así como la expropiación de los cupos más pequeños con una compensación a los agricultores.

Estas medidas, lejos de solucionar la situación, la empeoraron aún más. No fueron coordinadas con efectivas medidas de reconversión; en consecuencia, si bien se retiraban los cupos, no se erradicaban los cañaverales y los agricultores siguieron levantando su caña y entregándosela a productores con cupos. Las consecuencias más notables de esta situación fueron la disminución de los rendimientos en general⁴ y el desarrollo de un mercado negro de cupo (Canitrot y Sommer, 1972; citado por Giarracca y Aparicio, 1991).

Los pequeños productores fortalecieron, en este período, formas asociativas, como estrategias para sostenerse, y en algunos casos para capitalizarse. Es el período en que se registran dos tipos de asociaciones: “sociedades de hecho”, grupos de parentesco o vecinales que compactaban los “cupos” y trabajaban en una escala superior de producción; o las cooperativas, como medios de abaratar insumos y comercializar en mejor posición con los ingenios. Un buen número de campesinos adquirieron tractores y dentro de este mismo estrato aparecieron los dirigentes más activos del movimiento cooperativo que en los ochenta tomarán iniciativas relevantes para el sector: la “integración hacia adelante”.

La crisis de 1984-1985 y la intervención del gobierno radical

La dictadura militar (1976-1983) no había generado políticas que modificaran sustancialmente el sistema de cupos establecido en 1966 modificado en 1972 y 1975. Ciertamente, a través del crédito barato y de la liquidación de una compañía estatal que manejaba varios ingenios (CONASA) se había facilitado la entrada de grupos empresarios estrechamente vinculados con el gobierno.

4. Los productores con cupos no debieron esforzarse para obtener la cuota fijada: si no la alcanzaban la conseguían a un precio muy inferior al de venta comprándola a los pequeños cañeros sin cupo.

El salario del obrero industrial y del peón agrícola disminuyó notablemente en el período, como también la cantidad de personal ocupado en la rama, todo lo cual favoreció a los industriales y cañeros grandes al disminuir costos de producción. De todos modos las zafras seguían siendo financiadas por las instituciones oficiales que recibían créditos del Banco Central, en tanto la Dirección Nacional del Azúcar fiscalizaba la operatoria.

Si bien el azúcar no había sido un producto destinado a la exportación, los grandes volúmenes exportados en el trienio 1972-1974 —que obtuvieron altos precios— se explican debido a una favorable coyuntura del mercado mundial. Otra situación internacional propicia se reiteró en los años 1980-1981 y las exportaciones de ese año significaron el 47% de la producción nacional. La importancia del nuevo mercado para la actividad se pone de manifiesto en la profunda crisis de los años 1984-1985, cuando debido a las tendencias recesivas del mercado internacional los ingenios entraron en cesación de pagos a proveedores y acreedores.

Frente al deterioro del estado financiero de los ingenios tucumanos, el gobierno del Dr. Alfonsín buscó un mecanismo que permitiera una mayor autofinanciación de los agentes y que solucionara la situación de emergencia en la que se encontraban los pequeños productores a quienes los ingenios habían dejado de pagar la cosecha 1985.

Un decreto presidencial estableció un sistema de comercialización opcional al establecido por ley. Este sistema, denominado “maquila oficial”, limitaba las funciones financiadoras e integradoras de los ingenios y modificaba la relación cañero-ingenio.

El “Decreto de maquila” autorizaba a los ingenios a contratar con los productores de molienda de caña a cambio de una participación en la misma. El ingenio recibía 47% de azúcar molida a cuenta del cañero como pago del servicio, y el agricultor recibía el 53% restante. Uno de los problemas que se puso de manifiesto con el funcionamiento del sistema fue quién comercializaba el azúcar del cañero. Se intentó una “corporación de cañeros de Tucumán” pero fue resistida por los industriales; en segundo lugar se adjudicó aquella tarea a la Dirección Nacional del Azúcar, pero fue un fracaso (los cañeros perdieron su azúcar). Finalmente, a instancias de la organización representativa del pequeño cañero (Unión de Cañeros Independientes de Tucumán, UCIT), se sancionó otra normativa para autorizar a las cooperativas a comercializar por cuenta de los cañeros.

De este modo, la intervención del estado en esta coyuntura innovó y fortaleció la organización de los productores. Aumentaron las cooperativas, sobre todo las de segundo grado (federaciones de cooperativas) se capacitaron para funciones agroindustriales, y se estimuló la integración cooperativizada agroindustrial.

El sistema estimuló la capitalización del sector agrario, permitió un mayor ingreso al sector de pequeños productores y un notable aumento de los rendimientos agrícolas. Asimismo, puso una vez más al descubierto la ineficiencia de parte del sector industrial tucumano: convocatorias de acreedores, quiebras y “vaciamientos” de empresas estuvieron a la orden del día.

Simultáneamente, otro grupo de ingenios (entre los cuales se encontraba uno en poder de las cooperativas) mostraban altos rendimientos industriales, bajos costos y con el tiempo comenzaron a sanear situaciones financieras complicadas; más aún, la sociedad de la que la Liga de Cooperativas Cañeras formaba parte, que arrendaba al ingenio Nuñorco, lo lograba comprar. Asimismo, grandes capitales agrarios cañeros comenzaban a invertir en ingenios, en una nueva tendencia —iniciada por las cooperativas— de “integración vertical hacia adelante”.

El sistema de participación y concertación de los agentes que establecía el sistema de maquila no se correspondía con la rigidez que establecía la Dirección Nacional del Azúcar en la regulación de la actividad en su conjunto. Mientras se creaban federaciones de cooperativas de pequeños, medianos y grandes productores, se creaban formas de competencia para atraer a los agricultores más productivos,⁵ se iniciaban formas de organización agroindustrial con integración de costos y se encontraba una forma de concertación con los grandes ingenios del Norte, la DNA seguía con los viejos sistemas clientelísticos y no exentos de corrupción; era un antiguo organismo nacional donde el grupo “político” tenía mayor fuerza que el grupo de técnicos que habían ideado el sistema de maquila. Así, además de los cupos de producción, la DNA establecía cupos mensuales de comercialización de azúcar, y mediante el otorgamiento de “cupos extras” mantuvo en pie a varios ingenios a punto de quebrar, más por razones políticas que por razones técnicas o “sociales”, como aducían las resoluciones.

El decreto de desregulación de 1991

El decreto 2284 de desregulación económica de fines de 1991, formó parte de un paquete de medidas del gobierno de Menem, tendientes a la liberalización de la economía.

El decreto establece la disolución de la Dirección Nacional del Azúcar que regulaba la producción de caña, así como la derogación de la Ley Nacional del Azúcar y todos los decretos *ad hoc* de regulación.

Algunas medidas tomadas por el Ejecutivo Nacional desde que el Dr. Menem asumió la presidencia se orientaron a la desregulación. Por ejemplo, durante 1990 el decreto de maquila fue sustituido por otro que establecía: “Los porcentajes de distribución del azúcar producido serán de libre negociación entre las partes”. Complementando esta normativa se permitía comerciar el azúcar de maquila (anteriormente en manos de las cooperativas) a los ingenios que la procesaron.

5. El cañero podía optar por pertenecer a una cooperativa y *entregar caña y recibir azúcar*, operar vendiendo la caña (venta por ley) o, por último, otros arreglos privados con el ingenio, que se llamaban “maquila privada”.

Los pequeños productores en la actividad cañera

Un trabajo da cuenta de 11.496 productores tucumanos que conforman una estructura productiva heterogénea y en constante modificación. Se establecieron tipos de productores según el nivel de capital invertido en la unidad (medido por maquinarias) y utilización de mano de obra ajena a la explotación (Giarracca y Aparicio, 1991).

CUADRO 1
Tipología de productores

Pequeños productores:

Campe sinos puros	42,2%
Campe sinos transicionales	18,1%
Familiare s capitalizados:	22,0%
Empresari os:	17,7%
Total	100% (11.496)

Fuente: Giarracca y Aparicio, 1991, p. 37.

En el Cuadro 1 se muestra la gran heterogeneidad en la estructura agraria cañera tucumana. El trabajo señalaba una tendencia a la disminución del "campesino puro" y la formación de una capa de "transicionales" y "familiares capitalizados" quienes registraban un nivel de capitalización más elevado que los primeros. El Censo Nacional Agropecuario corroboró estas tendencias en cifras aún más contundentes que las del trabajo de Giarracca y Aparicio.⁶

La producción de caña como única actividad agropecuaria para la venta subsiste como característica predominante: casi el 77% de las explotaciones son monoproductoras. Si a esta información se la cruza por la tipología presentada en el cuadro anterior se obtiene que mientras el 86,9% de los "campesinos puros"

6. Este trabajo se hizo en 1988, unos meses antes de que se realizara el Censo Nacional Agropecuario. Este último (cuyos datos se publicaron cuatro años después) registra alrededor de mil productores menos en los estratos menores de superficie que el estudio de Giarracca y Aparicio. La muestra estadística (basada en el registro de la DNA) sobreponderó a los cañeros de pequeños cupos (hasta 25 t. de cupo) que aparecían en los registros de productores del ente oficial pero en los hechos ya habían desaparecido, por muertes o por "venta" del cupo (que legalmente estaba prohibida: el cupo estaba ligado a la tierra, no se podía vender sin ella). En todos los otros parámetros la "muestra" y el "censo" coinciden (Ver Giarracca y Aparicio: anexo metodológico y Tecno UBACYT, 1991).

y el 76,9% de los “empresarios” son monoprodutores, estas proporciones bajan en los “campesinos transicionales” a 59,4% y en los “familiares capitalizados” a 69,9%. En efecto, los productores medios adoptan una estrategia productiva de mayor diversificación en la producción destinada al mercado, los “transicionales” incorporaron tabaco, hortalizas y animales (vacunos y porcinos); los “familiares capitalizados” incorporaron especialmente cereales y hortalizas (Giarracca y Aparicio, 1991, p. 41).

Así también los campesinos comenzaron a complementar ingresos con otras actividades fuera de la explotación. Gran parte de los miembros de las unidades “pequeños productores” (los componentes de la unidad doméstica) desarrollan actividades asalariadas fuera de la explotación. Los más pobres, en tareas agrícolas precarias, y las mujeres e hijas, en tareas de servicio doméstico de ciudades cercanas o en Buenos Aires (migraciones transitorias); los miembros de los “familiares capitalizados” en trabajos más calificados en servicios y las mujeres en enfermería o docencia.

Los pequeños productores y sus organizaciones

Los pequeños cañeros están organizados gremialmente en la Unión de Cañeros Independientes (UCIT), creada en 1945, pero que registra antecedentes importantes (el Sindicato Cañero) en la década del treinta. UCIT tuvo posiciones reivindicativas que expresaban el alto grado de organización de los cañeros.

La primera cooperativa cañera se forma en ese mismo año, 1945, en el departamento de Simoca; sin embargo, la proliferación de cooperativas se produce en los años sesenta, en un período de intensa agitación social. Entre 1966 y 1969 surgen cooperativas en casi todos los departamentos cañeros. Los dirigentes que formaban las cooperativas actuaban en UCIT. “Cooperativas y sindicato eran estrategias de un movimiento, formado por luchadores, para defendernos de las injusticias” (Entrevista a un cañero, citado por Riveiro, 1992).

A partir de 1985, las cooperativas se organizan en “federaciones” para cumplir el requisito de la normativa de maquila y comercializar el azúcar a cuenta del cañero. También se crean cooperativas de grandes productores, que en la actualidad están desapareciendo.

La Liga de Cooperativas Cañeras de Tucumán, la Cooperativa de Productores Agrarios de Tucumán (COPRATUC) y la Asociación de Cooperativas Cañeras de Tucumán agrupan a los “pequeños productores”. La Liga agrupó, hasta hace poco, a once cooperativas de primer grado, entre ellas la cooperativa de trabajo Campo de Herrera. Además forma parte de una sociedad (junto con el estado provincial y los trabajadores de fábrica) propietaria del ingenio Nuñorco.⁷

7. Para un desarrollo mayor del proceso de formación de la Liga y la importancia de la compra del ingenio, ver Giarracca, 1992.

Las tres federaciones que agrupan a pequeños productores comercializaban alrededor del 10% del azúcar a nivel nacional. La Liga fraccionaba y distribuía por su cuenta y llegó a tener un local de distribución en Buenos Aires.

La situación actual

Durante los cuatro años en que se comercializó mediante el contrato de maquila oficial, los agricultores se capitalizaron y fortalecieron sus organizaciones. En los primeros años del gobierno menemista la situación funcionaba más "de hecho" que por las normativas, ya que la DNA se estaba desmantelando. Los actores del complejo programaban formas de concertación privada y hubo un intento de acuerdo entre las cooperativas tucumanas y el sector industrial nacional, para establecer reglas del juego respetadas por todos, por ejemplo mantener cierta cuota de azúcar en el mercado mensualmente para no bajar los precios.

Sin embargo, la aparición del decreto de desregulación apresuró un proceso que, de haberse dado con más tiempo, hubiese resultado de otra forma. La desregulación total, el cierre de la DNA (que de hecho casi no funcionaba) volvió a cohesionar a los agentes regionalmente. Los industriales tucumanos nuevamente adujeron la "cuestión social" para encontrar soluciones a la situación de endeudamiento en la que se encontraban mayoritariamente. Los cañeros pequeños y sus organizaciones, frente a la retirada total del estado y el peligro de un precio del azúcar que comenzó a bajar casi un 50% (llegó a 0,21 \$ el kg.) volvieron a la antigua alianza con los industriales de Tucumán, demandando al estado provincial que interviniera.

Así se creó un ente concentrador de azúcar financiado por el Banco Provincia y el Banco Nación, con la garantía de la coparticipación federal de Tucumán. Es decir que si no se cumplía con los pagos de los préstamos la Nación podía retener la partida de la provincia en la co-participación de ingresos nacionales. Ese ente financió la zafra de 1992 recibiendo azúcar a 0,25\$, pero con la finalidad de no entregarlo al mercado hasta que no se produjera un aumento del precio. Este ente, llamado Mercoazúcar, está integrado por ingenios y las cooperativas comercializadoras y sustentado por el gobierno provincial. En noviembre de 1992 terminó la zafra, y en las últimas semanas de febrero de 1993 efectivamente el precio del azúcar subió a 0,38\$, con lo cual es de esperar que el Mercoazúcar haya logrado su objetivo de cancelar el préstamo y lograr una mayor ganancia para los entes comercializadores que participaron en él.

Esta fue una situación de emergencia frente al descontrol que suscitó el decreto de desregulación, o por lo menos así fue caracterizada por importantes actores del complejo. Existen desniveles entre los grupos de ingenios que controlan el mercado y el ingenio cooperativizado y las cooperativas en general.

Los ingenios tucumanos tienen fuertes deudas con el estado provincial y el

nacional que constantemente buscan refinanciar. Carlos Paz, dueño del ingenio Concepción, en su carácter de presidente del Centro Azucarero Tucumano (que nuclea a los ingenios) declaró: "necesitamos una suerte de Plan Brady azucarero en Tucumán, con formas de pago especiales para las deudas previsionales, impositivas, bancarias que arrastran los ingenios" (*Clarín*, 1/2/93). En otros ingenios la situación no es mejor: grupos de dudoso origen arrendaron dos ingenios y en la mitad de la zafra desaparecieron de la provincia dejando deudas con los cañeros.⁸

Las organizaciones de los pequeños productores, mientras tanto, actúan de distintas formas. Algunos dirigentes, sobre todo de UCIT, consideran que el sector no puede reacomodarse a la nueva situación recibiendo precios muy bajos. Muchos pequeños productores, frente a la situación de este año, vendieron caña en pie sin cubrir costos; las cooperativas que entregaron al ingenio cooperativizado fueron las únicas que lograron contratos de maquila con los porcentajes anteriores. Esto derivó en problemas de costos para el ingenio, con lo cual la situación del sector cooperativizado se tornó delicada. Esto, a nuestro entender, ha llevado a que las organizaciones de los pequeños productores hayan perdido la capacidad para generar iniciativas en forma independiente del sector industrial.

De todas formas, las organizaciones representativas de los pequeños productores desarrollan distintas estrategias frente a la grave situación:

- 1) buscar soluciones para el ingenio propiedad de las cooperativas, mediante créditos y disminución de costos; encontrar formas de disminuir costos agrícolas mediante "frentes de cosecha",⁹ y preservar el espacio de la integración cooperativizada, que alcanza a 2.000 pequeños cañeros;
- 2) buscar formas de reconversión de la producción cañera. El problema fundamental es la financiación de este proceso; por ahora COPRATUC ha encontrado financiar un proyecto de cría de cerdos y la Cooperativa de Trabajo (que integra la Liga) buscaba financiación para varios proyectos agroindustriales; existe además un programa dedicado a este fin de la SEAGYP.
- 3) fortalecer las cooperativas de comercialización para estar en mejores posiciones frente a los ingenios.¹⁰

8. Un artículo sobre grupos mafiosos de Tucumán se sorprende de que ciertos personajes que actuaron en negocios clandestinos durante la década pasada hayan podido arrendar un ingenio en la última cosecha. (Ver "Buenos Muchachos", en *Clarín*, 21/2/93.)

9. El "frente de cosecha" consiste en armar un calendario de zafra regional donde con las maquinarias y transporte de los socios y el trabajo de los cañeros, se van cosechando sucesivamente los cañaverales. Las cooperativas han demostrado que esta forma baja el costo de la cosecha y sube los rendimientos porque el pequeño cañero no tiene que esperar contratar un transporte para trasladar su cosecha.

10. Entrevistas a dirigentes del sector.

Reflexiones finales

La actividad cañera y azucarera de nuestro país pasa por una importante crisis, que seguramente va a derivar en una profunda reestructuración del sector. Dentro de este contexto, la supervivencia de los pequeños productores sólo podrá realizarse en la medida en que las organizaciones cooperativas que los representan puedan desarrollar estrategias y políticas que les permitan capear la tormenta actual, una de las peores crisis de su historia, y desarrollar estrategias viables para el mediano y largo plazo.

Es difícil dilucidar, más allá de la situación coyuntural por la que atraviesan los pequeños productores cañeros, los posibles rumbos estratégicos por los que van a tener que transitar a mediano y largo plazo. En este contexto, la proyectada integración económica con el Brasil seguramente va a constituirse en un importante elemento a tener en consideración.

El complejo cañero de nuestro país se enfrenta con un complejo mucho más desarrollado como es el brasileño. Asimismo, allí la producción cañera estuvo mucho más vinculada a la producción de alconafta y, por consiguiente, ligada a consideraciones estratégicas globales relacionadas con una política de energéticos. Se trata de un complejo que ha evolucionado en función de claras políticas estatales, tomándose en consideración objetivos estratégicos de largo alcance.

Frente a esta disyuntiva, se plantean por lo menos dos escenarios alternativos para el complejo cañero de nuestro país. Una posibilidad es que sea impulsado plenamente el proceso de apertura en el marco del Mercosur, permitiéndose que "el mercado", por sí solo, sea el único o principal elemento reordenador de la reestructuración del sector. Pero la apertura plena e indiscriminada, no necesariamente coadyuvaría a una mayor eficacia productiva o social. Es muy probable que determinados sectores sigan persistiendo en el complejo cañero argentino, y no necesariamente por ser los más eficientes y eficaces. Existen "sesgos" y "fallas del mercado" en este sentido, que no serían necesariamente subsanados mediante la apertura plena de ambos complejos. En este escenario, no habría lugar para la producción familiar (por lo menos para un mercado legal) y los agentes que permanecerían encontrarían formas de integración parecidas a las del Norte prescindiendo de terceros, o con muy pocos productores independientes.

La otra alternativa tendría que ver con la negociación paulatina de la reestructuración del sector en función de una equivalente coordinación de políticas que sean elaboradas con el Brasil. Tampoco aquí podría darse, necesariamente, un resultado apropiado para el conjunto del complejo azucarero, o para el sector de los productores familiares en particular. Pero por lo menos se habilitarían soluciones discutidas, analizadas, y negociadas por las organizaciones y los sectores involucrados en forma paulatina.

En el escenario de una "negociación cañera" con el Brasil, un aspecto a

considerar es la política petrolera de nuestro país,¹¹ a la que se podría vincular con la de la actividad cañera brasileña. En la medida en que nuestro país pudiera proveer al Brasil de una oferta regular de petróleo a precios estables, esto coadyuvaría no sólo a consolidar una política conjunta en materia de energéticos sino que también permitiría que, a cambio se fortaleciera el desarrollo de una estrategia conjunta para la actividad cañera de ambos países frente al mercado internacional.

El análisis de los intereses específicos de los pequeños productores cañeros, tanto de nuestro país como del Brasil, podría ser incorporado en este contexto más global. A lo largo de los años, la formación de cooperativas cañeras, y la integración cooperativizada “hacia adelante” con la compra de un ingenio azucarero, les ha otorgado una herramienta importante que les ha permitido —hasta ahora— desarrollar mecanismos para enfrentar la crisis que afecta al sector. En el futuro, sería importante que estos esfuerzos sean aunados con los que estuvieran desarrollándose en el Brasil. Sólo en forma conjunta podrán estas organizaciones representativas de pequeños cañeros y trabajadores del sector desarrollar estrategias que posibiliten su permanencia y reestructuración en el marco de la constitución del Mercosur.

La importancia del productor familiar cañero es social, pero también productiva y política. Está demostrado para la Argentina que frente a aumentos de precios y por lo tanto de ingresos, el sector familiar aumenta la productividad de su cañaveral, tecnifica y cuida la calidad de su producción (véase Giarracca y Aparicio, 1991). La combinación de producción familiar tecnificada y eficiente con ingenios azucareros modernizados y saneados financieramente puede complementar y no competir con el complejo brasileño y recuperar mercados internacionales. Esta estrategia necesita de políticas públicas coherentes para las economías regionales y el agro en general, que, como sabemos, son reclamadas permanentemente por el sector.

Bibliografía citada

- Balán, Jorge (1978), “Una cuestión regional en la Argentina: burguesías provinciales y el mercado nacional en el desarrollo agroexportador”, en *Desarrollo Económico*. Vol. 18. N° 69.
- Bravo, María (1992), “Las leyes machete y la ruptura del frente azucarero tucumano”, en D. Campi (comp.) (1992), *Estudios sobre la historia de la industria azucarera argentina* (Ed. Universidad Nacional de Jujuy).
- Campi, Daniel (comp.) (1992), *Estudios sobre la historia de la industria azucarera argentina*, cit.
- Chudnovsky, Daniel (1993), “El futuro de la integración hemisférica: el Mercosur y la Iniciativa para las Américas”, en *Desarrollo Económico*, Vol 21. N° 128.

11. De más está decir que la actual política de privatizaciones que incluye a YPF no nos permite decir nada respecto de lo que sería, en el futuro, la política estatal de energéticos para nuestro país, dado que el estado ha perdido significativamente capacidad de gestión en esta área.

- De las Carreras, Alberto (1990), *El azúcar en la Argentina y en el mundo*, (Ed. Hemisferio Sur).
- Estrugo, Florit y Habiague (1993), "El complejo cañero en Brasil ante el Mercosur. Posibles repercusiones y estrategias en el sector cañero tucumano" (Monografía de la UBA, mimeo).
- Giarracca, N. y Aparicio, S. (1991), *Los campesinos cañeros: multiocupación y organización* (Cuaderno N° 3 del Instituto de Investigaciones, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires).
- Murmis, M. y Waisman, C. (1969), "Monoproducción agroindustrial, crisis y clase obrera: la industria azucarera tucumana", en *Revista Latinoamericana de Sociología*, Vol. 15, N° 69/2.
- Plant, Roger (1987), *Sugar and Modern Slavery. A Tale of Two Countries* (Nueva York).
- Pucci, Roberto (1989), *La élite azucarera y la formación del sector cañero en Tucumán (1880-1920)* (Buenos Aires).
- Riveiro, Gabriela (1992), "Producción familiar y acumulación de capital: el caso de los cañeros tucumanos" (Informe Final de Investigación, Instituto de Investigaciones de la Facultad de Ciencias Sociales de la UBA, mimeo).
- Rutledge, Ian (1987), *Cambio agrario e integración. El desarrollo del capitalismo en Jujuy: 1550-1960* (ECIRA) [ITT-MLAL]CICSO, Tilcara - Buenos Aires).
- Santamaría, Daniel (1986), *Azúcar y sociedad en el Noroeste Argentino* (Ediciones del IDES, N° 11, Buenos Aires).
- Teubal, Miguel (1961), "Europa y Latinoamérica ante la integración económica" en *Desarrollo Económico*, Vol. 1, N° 3.
- (1968), "The Failure of Latin America's Economic Integration", en J. Petras y M. Zeitlin (Comps.), *Latin America: Reform or Revolution*. (Nueva York).
- United States Department of Agriculture, USDA (1990), "Brazilian Sugar at a Crossroads", en *Agricultural Outlook*, Economic Research Service, junio.
- (1991), "Global Sugar Output Catches Up", en *Agricultural Outlook*, Economic Research Service, enero-febrero.
- (1992), "U.S. Sugar Consumption on the Rise", en *Agricultural Outlook*, Economic Reserch Service, enero-febrero.

RESUMEN

En años recientes se ha intensificado el debate en torno a los posibles caminos, mecanismos y consecuencias, para diversos grupos y sectores sociales, del proceso de integración económica con el Brasil en el marco de la formación del Mercosur. En este trabajo nos remitimos al análisis de un sector particular —el sector de los pequeños productores cañeros de Tucumán— y a los probables escenarios futuros que se le abren frente a ese proceso de integración económica.

El problema que abordamos atañe, por una parte, a la actividad o el complejo cañero en su globalidad y, por la otra, a los pequeños productores cañeros tucumanos vinculados con este complejo agroindustrial.

En el artículo nos proponemos reflexionar sobre los probables efectos de los procesos

de liberalización económica e integración sobre los sectores subalternos dentro del complejo cañero, considerando que sus intereses no siempre coinciden con los intereses de los demás agentes que integran este complejo.

En la primera parte de este trabajo, presentamos algunas consideraciones en torno al mercado cañero y azucarero mundial; caracterizamos después a Brasil como productor de caña, de azúcar y de alcohol de caña a escala mundial. Seguidamente, ubicamos los principales parámetros de la producción cañera de nuestro país y dedicamos un apartado a la evolución de la regulación estatal que ha tenido la actividad para comprender el amplio entramado institucional en el que los pequeños productores se desarrollaron y las repercusiones que el desordenado retiro del estado nacional provoca en la actualidad. Caracterizamos al sector de pequeños productores así como a sus organizaciones representativas y presentamos algunas de las estrategias que en la actualidad han comenzado a desarrollar. El trabajo concluye con algunas reflexiones en torno al impacto que los procesos desatados en la actualidad, así como la integración económica, podrían ejercer sobre la actividad y el sector de los pequeños cañeros en el futuro.

ABSTRACT

In recent years there has been growing debate on the possible courses, mechanisms and consequences for various social groups and sectors of the process of economic integration with Brazil within the context of the development of the Mercosur. In this paper we discuss a specific sector—the small sugar producers of Tucumán—and the probable future scenarios facing them in the light of this process of economic integration.

The problem we address is concerned, on the one hand, with the activity of the sugar complex as a whole and, on the other, with the small sugar producers of Tucumán connected with this agro-industrial complex.

In this article we propose to reflect on the probable effects of the processes of economic liberalization and integration on the subordinate sectors of the cane complex, bearing in mind that their interests do not always coincide with those of the other agents who make up this complex.

In the first part of this paper, we make some observations on the world cane and sugar market; we then characterize Brazil as a world producer of sugar cane, sugar and cane alcohol. We then indicate the main parameters of Argentina's cane production and devote a section to the development of state control over this activity, with a view to understanding the broad institutional framework within which the small producers have developed and the current repercussions of the disorderly withdrawal of the State. We characterize the small producer sector and their representative organizations and present some of the strategies they have now begun to develop. The paper concludes with some reflections on the possible future impact of both economic integration and the processes that have currently been triggered off on the activity as a whole and on the small producer sector.