

# **Contra viento y marea: la consolidación de la industria de los biocombustibles en Argentina entre 2007 y 2018.**

Francisco Muzzo.

Cita:

Francisco Muzzo (2019). *Contra viento y marea: la consolidación de la industria de los biocombustibles en Argentina entre 2007 y 2018*. XIII Jornadas de Sociología. Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires.

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/000-023/97>

## **Contra viento y marea: la consolidación de la industria del biodiesel en Argentina entre 2007 y 2018.**

**Autor: Francisco Muzzo (Becario Doctoral CONICET-IDAES)**

**E-mail: [fran.cfh6@gmail.com](mailto:fran.cfh6@gmail.com)**

**Eje 2: Economía, Trabajo**

**Mesa 25: "Carácter social y político de los procesos económicos: Argentina entre el ciclo de gobiernos kirchneristas y la administración de Cambiemos en perspectiva regional"**

**Resúmen:**

La sanción de la ley 26.093 de Regulación y Promoción para la Producción y Uso Sustentables de Biocombustibles durante el año 2006 dio origen, prácticamente desde cero, a la industria de biocombustibles en la Argentina. Los resultados son elocuentes: la Argentina pasó a convertirse, en diez años, en el principal exportador mundial de biodiesel. Desde entonces, el sector ha gozado desde su origen de un "tutelaje" activo por parte del Estado, a través de una serie de medidas tendientes tanto a potenciarlo en el mercado interno como a protegerlo en el frente externo. Ahora bien, un análisis de la composición sectorial en torno a la industria muestra una alta concentración del proceso productivo en torno a un puñado de grandes plantas, propiedad en su mayoría de conglomerados empresariales oriundos de los sectores más favorecidos de la economía, fundamentalmente empresas aceiteras. Nos proponemos, así, a analizar el desempeño de la industria del biodiesel en la Argentina desde su origen hasta el presente, a partir de la contradicción aparente que supone un sector consolidado a partir del sacrificio de cuantiosos recursos públicos en forma de transferencia de ingresos hacia los sectores que participan de una actividad que, desde su origen, está controlada por actores consolidados y centrales en el ciclo de acumulación nacional.

**Palabras Clave:** Biocombustibles-Biodiesel-Aceiteras-Industrialización-Políticas industriales

## **1. Introducción.**

Con la sanción de la Ley 26.093 –llamada Ley de Biocombustibles- en el año 2006 se instauró, prácticamente desde cero, la industria del biodiesel en la Argentina. La Ley, sancionada con sólo un voto negativo en Diputados y por unanimidad en el Senado, consolidó un marco normativo para la industria, que comprende tanto al bioetanol como al biodiesel, producidos a partir de materias primas de origen agropecuario o agroindustrial, como al biogas, generado a partir de desechos orgánicos (Topalian y Lanardonne, 2010). Además, la legislación estableció un porcentaje mínimo de biodiesel que debería contener todo el diésel comercializado en el país, con un precio fijado por encima del internacional, así como una serie de disposiciones tendientes a garantizar la satisfacción de la demanda de abastecimiento interno generada por dicha disposición. En el 2007, además, se adicionó un diferencial para los derechos de exportación entre el biodiesel y los demás productos de la cadena productiva de la soja. Mientras la tasa de retención del primero oscilaba en torno al 14%, el resto del sector lo hacía entre el 32 y el 35% (Pérez Barreda et al, 2013).

La legislatura nacional no fue la única en sancionar medidas para impulsar el desarrollo de la industria. Entre 2005 y 2007, una serie de provincias estableció regímenes especiales específicos para la promoción de la misma. Entre ellas se encontraba la Provincia de Santa Fe, que con la Ley 12.692 del año 2006 estableció la exención de todos los tributos provinciales por 15 años a los proyectos de procesamiento de biodiesel. “Además de esta exención, la ley autoriza al poder ejecutivo provincial a entregar predios sin cargo en comodato o a alquilar a precio preferencial, a construir la infraestructura básica que necesiten las plantas y conceder créditos a tasas preferenciales. Adicionalmente, se instaló un cargo de \$0,20 a todos los usuarios del servicio eléctrico de la provincia para financiar estos proyectos (...). Similares beneficios plantearon los regímenes especiales en las provincias de Córdoba (Ley 9.397 de 2007), de Buenos Aires (Ley 13.719 de 2006) o de Santiago del Estero (Ley 6.759 de 2005)” (Pérez Barreda et al, 2013: 22).

Los efectos de este paquete de medidas fueron inmediatos. La Argentina pasó a convertirse, en diez años, en el principal exportador mundial de biodiesel, en el tercer productor mundial de biodiesel en base a aceite de soja, y en el quinto productor de biodiesel a nivel mundial computando todas las fuentes de materias primas (BCR, 2017a). La expansión exportadora de la industria se produjo en un primer momento casi en su

totalidad a la Unión Europea, fundamentalmente a España, hasta el año 2012 cuando, debido al conflicto por Repsol, el Gobierno Español limitó el ingreso del biodiesel argentino en su territorio. En el 2013, además, la UE colocó un nuevo arancel a la importación para dicho producto con origen nacional, limitando aún más la rentabilidad del mismo en dicho continente. A partir de allí, las exportaciones se diversificaron hacia África, Perú y Estados Unidos, país que pasó a convertirse en el principal destino de exportación a partir del 2015. El tutelaje estatal sobre el desempeño del sector se vio reflejado nuevamente durante el conflicto con España y la Unión Europea: en el 2014 el parlamento aprobó un proyecto del Ejecutivo que eximía a los productores de pagar la alícuota del 22% al biodiesel destinado a la generación eléctrica y del 19% correspondiente al Impuesto a los Combustibles Líquidos. Esta exención, que originalmente iría a regir hasta el 31 de diciembre del 2015, fue prorrogada por el Gobierno de Cambiemos en sucesivas ocasiones, manteniéndose vigente hasta entrado el año 2018. Este marco normativo, sumado al aumento del *corte* mínimo legal del biodiesel, es decir, el porcentaje mínimo de biodiesel que legalmente debe contener todo el gasoil comercializado en el país, durante el 2010, consolidó un marco de estabilidad al sector signado por un incremento sostenido del peso del mercado interno en el total de las ventas.

Ahora bien, ¿qué explica tanto esfuerzo por parte del Estado a la hora de proteger tan fervorosamente a esta industria?

## **2. Biodiesel, posconvertibilidad e industrialización. Algunas consideraciones teóricas.**

La caída de la convertibilidad tras la profunda crisis que eclosionó a fines de 2001 supuso una serie de transformaciones macroeconómicas que implicaron modificaciones en la estrategia estatal respecto al modelo económico. Tras un período de fuerte ajuste recesivo, caracterizado fundamentalmente por una fuerte caída del salario real luego de la salida devaluatoria, la Argentina atravesó entre 2003 y 2007 un período de fuerte crecimiento, caracterizado no sólo por un aumento sostenido del PBI, sino también por una reducción significativa del peso de la deuda sobre el producto y una sensible caída del desempleo (Wainer y Schorr, 2014), fundamentalmente traccionado por un contexto internacional de términos de intercambio favorable a la estructura exportadora del país, canalizado desde el Estado a partir de la manutención de un tipo de cambio alto y la aplicación de impuestos a las exportaciones (CENDA, 2010). Esta situación fue acompañada por una retórica gubernamental signada por una confrontación permanente

contra el “pasado” neoliberal, en el marco de un “cambio para nada desdeñable en la orientación de la intervención estatal en general, y de las políticas económicas en particular” (Gaggero y Shorr, 2016: 63), lo que consolidó la idea, en muchos sectores cercanos al gobierno, de que del 2003 en adelante “se habría asistido a una transformación sustantiva del modelo de acumulación, dejando atrás buena parte de los legados críticos del neoliberalismo” (Gaggero y Shorr, 2016: 63).

Ahora bien, si bien este modelo, traccionado por el sostenimiento del “dólar alto”, generó un clima relativamente favorable a la producción manufacturera en el país, el carácter sustitutivo de esta etapa merece ser puesto en cuestión. Estudios tanto de la dinámica industrial (ver Castells y Schorr, 2015) como de la cúpula empresarial durante la posconvertibilidad (ver Gaggero y Schorr, 2016), en ese sentido, son expresivos: durante el período, “prácticamente no se manifestaron tendencias a un cambio estructural en el perfil de especialización de la industria doméstica respecto de los años de vigencia del neoliberalismo. Se trata de una matriz productiva con un predominio marcado de ramas afincadas en el procesamiento de recursos naturales y unos pocos ámbitos privilegiados por las políticas públicas” (Castells y Schorr, 2015: 55).

Durante los años siguientes a la caída de la convertibilidad se promulgó, en ese sentido, un modelo de intervención pública que “se concentró más en la esfera de la circulación del excedente que en la modificación de las condiciones de su generación. El Estado capturó excedente bajo distintos mecanismos (retenciones a las exportaciones, tipos de cambio múltiples y gravámenes varios), y lo redirigió hacia algunas actividades a través de subsidios y financiamiento barato o promoviendo el consumo y la inclusión social mediante una activa regulación del mercado de trabajo y la extensión de transferencias sociales, tales como las jubilaciones o la Asignación Universal por Hijo” (Porta et al, 2014: 100). Esta estrategia redundó en un rápido incremento en los niveles de empleo, salario real y distribución del ingreso, pero, al mismo tiempo, significó una reafirmación de la inserción internacional del país como plataforma exportadora de productos primarios y sus derivados directos, situación consolidada durante el despliegue del patrón de reproducción del capital desde la década de los setenta y profundizada durante las reformas neoliberales de los noventa (Félicz, 2014).

A su vez, el ingreso de China y la India como grandes actores demandantes de los principales productos de exportación del país, fundamentalmente de la soja y sus derivados, generó expectativas sobre la posible perdurabilidad de una reversión de los

términos de intercambio en favor de los países productores de commodities capaz de permitir consolidar en el largo plazo un entramado económico capaz de conciliar “la histórica contradicción existente entre la industrialización periférica y una persistente inserción primarizada en la economía mundial” (Félez, 2014: 9). Este “nuevo orden económico y político, sostenido por el boom de los precios internacionales de las materias primas y los bienes de consumo, demandados cada vez más por los países centrales y las potencias emergentes” (Svampa, 2012: 1) supuso una apuesta a la expansión del extractivismo y la reprimarización de la economía nacional en un marco de reaparición del Estado como agente regulador en la economía.

La nueva orientación de la política económica, entonces, tendría más que ver con redistribuir a partir de la riqueza generada a partir de las “ventajas comparativas” del suelo que con un cuestionamiento al patrón de acumulación exportador consolidado durante las décadas anteriores. El nuevo consenso traería, en ese sentido, posibilidades de estructurar una estrategia redistributiva, sustitutiva y de crecimiento sostenida en el tiempo no sólo sin necesidad de cuestionar la centralidad estructural de los actores asociados al complejo primario-exportador – aunque sí, necesariamente, disputando parte de su renta – sino impulsando el mejor desempeño posible de los mismos.

En este marco, no es de extrañar que los límites a la etapa más expansiva de la posconvertibilidad se encuentren directamente relacionados con la centralidad estructural de estos actores concentrados y su subsecuente capacidad de veto. La década posterior a la caída de la convertibilidad, en ese sentido, no sólo no fue testigo de una transformación profunda en el marco de la estructura industrial consolidada durante las décadas anteriores, sino que, por el contrario, vio consolidar y profundizar algunas características centrales del patrón de reproducción del capital implementado durante la dictadura. Aún más, “en los últimos años el patrón de especialización sectorial se asentó en unas pocas actividades con limitados efectos propulsores internos, intensivas en recursos naturales y tecnologías maduras y/o dependientes en gran medida de las estrategias desplegadas por un grupo acotado de grandes corporaciones transnacionales y un número muy reducido de grupos económicos de capital nacional.” (Azpiazu y Schorr, 2010: 237) Entre ellas destaca, fundamentalmente, la industria alimenticia, traccionada en buena medida por la industria oleaginosa, sector clave a la hora de la obtención de los dólares comerciales que consiguieron, fundamentalmente entre el 2003 y 2007, sostener el superávit comercial, cuya magnitud lo volvió decisivo “para el resultado general de la cuenta corriente y, dada

la importancia que adquirió la misma, para el conjunto de la balanza de pagos” (Schorr y Wainer, 2014: 9). En este marco, y a pesar de las transformaciones, difícilmente pueda suponerse que la posconvertibilidad signó el fin de las prácticas cuasi rentísticas por parte de los actores más dinámicos de la economía, sostenidas por el accionar del Estado. El caso de los biocombustibles en general, y del biodiesel fabricado en base a aceite de soja, en particular, es, en el marco de esta situación estructural compleja y contradictoria, paradigmático.

En términos generales, puede afirmarse que el puntapié inicial a la expansión del sector del biodiesel en la Argentina a partir de la puesta en vigencia de la Ley 26.093 está intrínsecamente relacionado con el incipiente proceso de crisis en el sector energético nacional que comenzó a evidenciarse claramente a partir del 2004. Esta crisis responde a una serie de causas vinculadas a la composición de la matriz energética argentina, históricamente dependiente de los hidrocarburos de origen fósil, que representan casi el 90% de la oferta energética primaria del país (Rozemberg et al., 2008), y cuya capacidad productiva en el territorio nacional se encuentra en una fase recesiva a partir del agotamiento de algunos de los principales pozos hidrocarburíferos y a un marcado descenso en los niveles de inversión en exploración como resultado de la desregulación y privatización de las áreas hidrocarburíferas en la década de los noventa (Flexor et al., 2012). Este fenómeno, que ha ido transformando paulatinamente el balance comercial del país en términos de hidrocarburos, se traduce también en una profundización de la demanda de gasoil en los mercados externos, siendo este un combustible de central importancia en el país, representando el 40% del consumo del sector de transporte y un 96% del consumo del agro (Recalde, 2012: 192).

Por otra parte, tal y como lo explicita el artículo 17 de la Ley, el impulso estatal sobre el sector de los biocombustibles en el país está inserto en el contexto internacional del Protocolo de Kyoto de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático de 1997, cuyo objetivo principal era reducir la emisión de gases de efecto invernadero. En ese sentido, si bien el análisis empírico demuestra la fragilidad de esta línea argumental en la práctica, fundamentalmente debido al impacto de la expansión de la frontera agrícola y el uso de agroquímicos (Recalde, 2012), la consolidación de un discurso favorable al desarrollo de *energías verdes* tanto en el plano local como internacional explica en buena medida el elevado grado de consenso en torno a la

*necesidad* del sector en las proyecciones de desarrollo de la economía argentina en el mediano plazo.

Ahora bien, estas motivaciones de corte *energético*, e incluso *medioambientales*, dan cuenta de una potencialidad en la demanda aparente de biocombustibles capaz de ser relativamente satisfecha a partir del apoyo estatal al sector. En ese sentido, la Ley 26.093 supone un esfuerzo por parte del Estado en dos direcciones: por un lado, se implementa un marco normativo de carácter permanente, un régimen regulatorio que delimita a la autoridad de aplicación (en ese entonces, la Secretaría de Energía, dependiente del Ministerio de Planificación) y sus atribuciones, y por otro lado, se establece un régimen promocional de carácter temporal “mediante incentivos fiscales de naturaleza federal orientados en principio a pequeños y medianos proyectos que tengan por objeto el desarrollo de la industria local con fines de abastecimiento al mercado doméstico” (Topalian y Lanardonne, 2010: 52). Además, la Ley determina la implementación de una cuota mínima de mezclado de biocombustibles en el procesamiento local de combustibles fósiles, conocida como “corte obligatorio” o “mandatory blending”, tendiente a *crear* un mercado interno para los biocombustibles. Para el caso del biodiesel, además, la normativa estipula la obligatoriedad de la venta del total de la producción de los pequeños y medianos productores beneficiados bajo el régimen de promoción al mercado interno, obligando además a las empresas mezcladoras a abastecerse en primer lugar y hasta agotar oferta del biodiesel de aquellos productores promovidos. Por otra parte, la legislación establece la regulación sobre el precio de referencia de los biocombustibles al mercado interno, así como la posibilidad de establecimiento de derechos de exportación sobre los mismos.

En ese sentido, el carácter original de la Ley tendía a consolidar un mercado de carácter *dual* para el sector del biodiesel: por un lado, una fuerte regulación sobre el mercado interno, cuya dinámica debería de ser centralizada por un cúmulo de pequeñas y medianas empresas altamente subsidiadas, al menos en un primer momento; por otro lado, una proyección en materia de mercado externo tendiente a consolidar el control del mismo por parte de empresas capaces de estructurarse sin necesidad de acudir al régimen de promoción.

Un primer análisis de las plantas instaladas para la producción de biodiesel (ver Cuadro 1) muestra cómo, a una década de la implementación de la Ley, este carácter dual se expresa de manera concreta. Por un lado, de las 11 plantas consideradas Grandes, que



concentran más del 75% de la producción, siete son filiales de grupos dedicados a la industrialización y exportación de aceites y harinas de soja. De ellos, tres son propiedad de compañías extranjeras – la francesa LDC, la china COFCO y la estadounidense Cargill – dos son propiedad de capitales nacionales – Vicentín y Molinos Río de la Plata -, y las dos restantes son *joint ventures* entre capitales locales y extranjeros – Renova, entre la nacional Vicentín y la suiza Glencore, y Terminal 6 Industrial entre la holandesa Bunge y la argentina Aceitera General Deheza. El porcentaje sobre el total de la producción de estas siete plantas es del 52,06%. Las seis restantes pertenecen a capitales nacionales, entre las que destacan Patagonia Bioenergía, una *joint venture* entre Energía & Soluciones SA, empresa dedicada principalmente al comercio de gas natural y combustibles, y Cazenave y Asociados, el principal administrador de grandes *pooles* de siembra en el país; y UNITEC-BIO, propiedad de uno de los mayores empresarios del país, Eduardo Eurnekián. Por otra parte, Viluco es propiedad del Gupo Lucci, propietario, entre otros, de la mayor empresa exportadora de limones del país (Citrusvil SA).

Por otro lado, existen 24 plantas consideradas Medianas y Pequeñas, sujetas por lo tanto al régimen de promoción, caracterizadas por una dispersión geográfica mayor (12 plantas en Buenos Aires, 8 en Santa Fe, 2 en La Pampa y una en San Luis y en Entre Ríos). Cabe destacar que, debido a las restricciones impuestas por la Ley, estas empresas deben de estar constituidas por capitales “cuyo objeto social y actividad principal en el país sea la producción agropecuaria, y que dispongan de inmuebles en el país aptos para cultivo, y estando como mínimo el 50% de sus activos y de sus ingresos relacionados a la actividad agropecuaria en la Argentina” (art. 13, c), Ley 26.093; art. 19, a), Decreto 109/07)

Así, el biodiesel argentino, producido prácticamente en su totalidad con aceite de soja, se encuentra inserto en un alto porcentaje en el complejo aceitero consolidado en torno a dicha oleaginosa, cuyo origen se inscribe en las desregulaciones y aperturas suscitadas posteriormente al gobierno cívico-militar y que se caracteriza por su alta concentración<sup>1</sup>, su elevado nivel de extranjerización<sup>2</sup> y su orientación fuertemente exportadora<sup>3</sup>. Además, es un sector de bajo valor agregado, expresado en su alta

---

<sup>1</sup> Para inicios de la década de los 90, las 8 principales empresas concentraban alrededor del 60% de la capacidad total de molienda. Este porcentaje aumentó al 86% en 2011, habiendo alcanzado un pico del 92% en 2006 (Pérez Barreda et al, 2013).

<sup>2</sup> De las 8 principales empresas, 5 son extranjeras.

<sup>3</sup> En 2015 la Argentina exportó el 84% de su producción, frente al 69% de Brasil y el 59% de USA (BCR, 2016).

dependencia tecnológica y en la baja demanda de mano de obra que utiliza. El biodiesel se instaló, en ese sentido, en el entramado productivo de uno de los commodities más dinámicos y competitivos de la industria post-sustitutiva nacional.

Parece consolidarse, así, el carácter dual del mercado del biodiesel en Argentina, con una clara preminencia de los sectores exportadores. Procederemos, ahora, a un análisis pormenorizado del sector, intentando vislumbrar continuidades y rupturas en los distintos momentos históricos, fundamentalmente a partir del cambio de Gobierno, en 2015.

### **3. Desempeño de la industria del biodiesel en Argentina (2007-2018)**

Si bien los primeros intentos de producción de biodiesel en el país se remontan a los primeros años de la década de los 2000, es recién a partir de fines del 2006, luego de la sanción de la Ley, que el mismo comienza a producirse en gran escala. Si bien la legislación establecía la implementación en simultáneo del marco regulatorio y del régimen promocional, este último recién se vio efectivamente implementado durante el año 2010. Durante ese período intermedio, entonces, el enorme crecimiento de la producción, que pasa de 215 millones de litros en 2007 a 1360 millones en 2009 se explica fundamentalmente por un sensible incremento en la capacidad instalada, que aumenta en un 345% durante la etapa, y por un aumento sostenido en el uso de dicha capacidad, de poco más de un 30% a casi un 75% (ver Gráfico 1), traccionado principalmente por un puñado de empresas destinadas fundamentalmente a la exportación (ver Gráfico 2). “Entre 2006 y 2007 se inauguraron las plantas de Bunge, AGD, Vicentín, Unitec Bio, Molinos Río de la Plata, Louis Dreyfus y Patagonia Bioenergía. Aún hoy en día, estas son las plantas de mayor tamaño de la Argentina y las que dominan el mercado exportador” (Observatorio Económico Social UNR, 2015: 3). El elemento explicativo de esta expansión, frente a la inexistencia del mercado interno, se centra en la política de aranceles diferenciales durante el período entre el biodiesel, cuyos derechos de exportación oscilaban en un comienzo en torno al 5%, aumentando a partir de marzo del 2008 hasta el 20%, y su principal insumo, el aceite de soja, cuyas exportaciones se gravaban en torno al 32% durante todo el período. El destino de más del 90% de las exportaciones, por su parte, era la Unión Europea, siendo España el principal comprador (Buraschi, 2015).

Durante el año 2010, como dijimos, se efectiviza el régimen promocional, con un grupo de quince pequeñas y medianas empresas abasteciendo el mercado interno. Rápidamente, el corte mínimo obligatorio fue llevado del 5% al 7%. Entre ese año y el siguiente, se asiste a un crecimiento sostenido en volumen tanto de las exportaciones como del consumo doméstico, acelerándose este último muy por encima del primero, pasando a ocupar casi un tercio del biodiesel producido durante el 2011.

El año 2012 trajo algunas complicaciones al sector, fundamentalmente a partir de la suspensión progresiva de la compra del biodiesel argentino por parte del gobierno español, principal socio comercial hasta entonces del sector, debido al conflicto por la expropiación de YPF a la compañía ibérica Repsol. Además, la Unión Europea implementó un arancel antidumping sobre el biodiesel argentino, inviabilizando de hecho la manutención del flujo de exportaciones hacia dicha región, que para ese año explicaba el 89% de las exportaciones totales y que caería al 42% para el año siguiente (Ver Gráfico 3). Durante ese año, el Gobierno nacional, tras un fallido intento por equiparar la alícuota de derechos de exportación del biodiesel a la del aceite de soja, además de crear un sistema de retenciones móviles, comenzó a diferenciar los precios otorgados a los productores de biodiesel para el mercado interno, favoreciendo a las pequeñas empresas con un precio mayor al de las medianas, y a estas últimas al recibir un monto superior al de las grandes. En 2013, además, se creó la distinción entre empresas Grandes y Grandes No Integradas, beneficiando con precios más elevados a esta segunda categoría, destinada precisamente a empresas grandes cuyos capitales no están vinculados a aceiteras, por sobre la primera. El diferencial de precios entre las Grandes y las Grandes No Integradas osciló entre el 15% y el 20% hasta el final de la administración kirchnerista, mientras que la brecha entre el precio otorgado a las mayores empresas y aquel destinado al sector PYME experimentó un paulatino incremento durante el período transcurrido entre la implementación de las categorías y el inicio del gobierno de Cambiemos, partiendo de una base superior al 15% tanto para las Pequeñas como para las Medianas empresas a inicios del 2013 y llegando casi al 40% en ambas categorías a mediados del 2015 (ver Gráfico 4).

Se buscaba así morigerar el peso de las aceiteras en el mercado interno del biodiesel, aunque su preminencia como proveedores de aceite de soja - que representa el 85% del costo de producción para las empresas que no lo producen— limitan considerablemente dicha posibilidad. La caída del volumen de las exportaciones entre

2012 y 2013 (ver Gráfico 3) produjo una fuerte caída de la utilización de la capacidad instalada, que a pesar de ello siguió creciendo (ver Gráfico 1), y se tradujo en un incremento del peso del mercado interno (ver Gráfico 2), potenciado por la decisión, durante el 2013, de elevar el corte mínimo primero al 8% y luego al 10%. “A su vez, se dispuso la obligatoriedad de que las centrales eléctricas que utilicen gasoil como combustibles también mezclen el combustible con biodiesel en la misma proporción. Para fomentar la aceptación de estas medidas, se eximió al biodiesel de la alícuota del 22% sobre el gasoil que se utiliza para la generación de energía eléctrica y del 19% de tasa a los combustibles líquidos” (Observatorio Económico Social UNR, 2015: 10).

A principios del 2014, con intenciones de estimular las exportaciones en un complejo contexto internacional, se redujeron los derechos de exportación a niveles cercanos al 10%, valores que fueron disminuyendo paulatinamente hasta poco más del 5% durante los últimos meses de la administración kirchnerista, en diciembre del 2015 (ver Gráfico 4). Esto produjo una rápida recuperación de las exportaciones que, sumadas al incremento de la demanda del mercado interno a partir del aumento del corte mínimo del año anterior, propició un año récord en materia de producción, superando al 2011, hasta entonces año récord, aunque utilizando una porción mucho menor de la capacidad instalada total que en aquel entonces (ver Gráfico 1).

Esta mejoría en la situación global de la industria se vio truncada con el derrumbe de los precios de los combustibles fósiles de fines del 2014, generando un desincentivo generalizado en los mercados externos a la importación de biocombustibles. Esta situación, potenciada por el cierre casi total de las exportaciones a países europeos durante el período (ver Gráfico 3) propició el desplome de las exportaciones durante el 2015 a niveles apenas superiores a los del 2007, cuando la capacidad instalada de la industria era 3,5 veces menor (ver Gráfico 1). Tan bajo fue el desempeño del sector exportador durante ese año que por primera vez el peso del mercado interno fue superior (ver Gráfico 2).

Durante el 2016 se produjo un incremento del 208% del total exportado, que se recuperó levemente por encima de los niveles del 2014 (ver Gráfico 1), traccionado principalmente por una mayor demanda de los Estados Unidos, que desde el año anterior se había convertido en el principal mercado destinatario de biodiesel argentino y que llegó entonces a explicar más del 90% del total de las exportaciones nacionales (ver Gráfico 3). El gobierno de Mauricio Macri decidió continuar con el sistema de retenciones móviles heredado, mientras reducía la brecha de precios asignados a las empresas

Grandes y el resto (ver Gráfico 4). En 2017 el volumen de las exportaciones se mantuvo en valores similares, aunque la composición de las mismas se diversificó un poco debido al reingreso del biodiesel argentino al mercado europeo. Esta recuperación se condijo con sensibles incrementos de la producción durante ambos años, sostenida por una recuperación del uso de la capacidad instalada existente (ver Gráfico 1).

Esta situación de pujanza entró en crisis a fines del 2017, cuando el gobierno estadounidense impuso estrictas medidas arancelarias a modo de protección del mercado interno frente al biodiesel argentino, lo que generó un desplome casi total de las exportaciones al país norteamericano. Esta caída fue absorbida, en parte, por un incremento de la demanda de la Unión Europea, principalmente de Malta, país que funciona como destino transitorio del biocombustible, que es destinado luego a distintas regiones de África (BCR, 2019). En el mercado interno, el Gobierno nacional optó por modificar el sistema de retenciones, fijándolas en un 8% en enero y en un 15% en julio, y en unificar los precios al mercado interno indistintamente del tipo de industria.

#### **4. Conclusiones**

El análisis de las características específicas de consolidación de la industria argentina del biodiesel requiere comprenderla a partir de su vínculo estructural con las grandes aceiteras productoras de derivados de oleaginosas, uno de los sectores más dinámicos del entramado productivo nacional durante las últimas décadas, dotado de una centralidad estructural determinante debido fundamentalmente a su capacidad determinante de obtención de divisas, cuya redistribución progresiva constituyó uno de los pilares de la reactivación económica posterior a la caída de la convertibilidad.

A partir del 2009, año en el que comienza a desacelerarse el crecimiento de las exportaciones de aceites y harinas de soja, comenzó a volverse evidente la potencialidad del sector de los biocombustibles para actuar contracíclicamente frente a los vaivenes del mercado externo, tanto a partir de su potencial exportador como, fundamentalmente, debido a la obligatoriedad de su uso en el mercado interno, donde las aceiteras no sólo funcionan como proveedoras del principal insumo, sino que también cubren directamente buena parte de la porción del mercado que excede a la producción alcanzada por las empresas afectadas por el régimen de promoción. Los modos de intervención estatales durante todo el período, en ese sentido, favorecieron a la rentabilidad de estas grandes empresas, tanto directamente, gracias al diferencial entre los derechos de exportación que

se sostuvo durante toda la etapa y a la implementación de un sistema de retenciones móviles, como indirectamente, apuntalando a un mercado interno que las involucra tanto como proveedor de aceite como como vendedor directo.

Respecto al resto de la industria, por otra parte, se evidencia una clara diferencia entre las administraciones nacionales que se reparten el período. Durante el kirchnerismo, fundamentalmente a partir de la diferenciación en los precios de venta al mercado interno por tipo de empresa, el estímulo a las Pequeñas y Medianas Empresas se expresa en un aumento sostenido del diferencial de precio otorgado a las mismas, proceso que evidenció una trayectoria inversa durante los primeros años del macrismo y que se profundizó con la unificación de los precios a inicios del 2008.

### **Fuentes**

BCR, Bolsa de Comercio de Rosario; Informativo Semanal año XXXVII - N° 1908 - 24 de Mayo de 2019

BCR, Bolsa de Comercio de Rosario; Informativo Semanal año XXXV - N° 1873 - 31 de Agosto de 2018

BCR, Bolsa de Comercio de Rosario; Informativo Semanal año XXXV – N° 1816 –14 de julio de 2017.

BCR, Bolsa de Comercio de Rosario; Informativo Semanal año XXXV – N° 1823 –01 de septiembre de 2017).

BCR, Bolsa de Comercio de Rosario; Informativo Semanal año XXXIII N° 1750 - 18 de marzo de 2016.

### **Bibliografía**

AZPIAZU, Daniel y SCHORR, Martín; Hecho en Argentina. Industria y economía, 1976-2007; Siglo XXI; Buenos Aires; 2010.

BURASCHI, Mónica; “Los biocombustibles y la política económica en Argentina”; en Letras Verdes. Revista Latinoamericana de Estudios Socioambientales N° 17, marzo 2015.

CASTELLS, María José y SCHORR, Martín; “Cuando el crecimiento no es desarrollo. Algunos hechos estilizados de la dinámica industrial en la posconvertibilidad”; en Cuadernos de Economía Crítica N° 125; 2015.

CENDA; La anatomía del nuevo patrón de crecimiento y la encrucijada actual. La economía argentina en el período 2002-2010, Cara o Ceca, Buenos Aires, 2010.

FELIZ, Mariano; “Renta extraordinaria e industrialización en el neodesarrollismo. Límites y alternativas. Argentina, 2003-2012”; en Revista Economía Ensaio N°29; Uberlandia; 2014.

GAGGERO, Alejandro, SCHORR, Martín y WAINER, Andrés; Restricción eterna: el poder económico durante el kirchnerismo; Futuro Anterior Ediciones; Buenos Aires; 2014.

GAGGERO, Alejandro y SCHORR, Martín; “La cúpula empresaria durante los gobiernos kirchneristas”, en Realidad económica N° 297; 2016.

OBSERVATORIO ECONÓMICO SOCIAL – UNR; “Informe especial N°3: Auge y crisis en la industria del biodiesel en Santa Fe”; 2015.

- PEREZ BARREDA, Natalia, KOFMAN, Marco y ABRAHAM, Lavih; "El capital extranjero en la transformación de la industria aceitera argentina de las últimas décadas (1970 – 2010)", Coloquio Internacional – X Coloquio de Historia de Empresas. Empresas multinacionales y economía en América Latina. Una perspectiva de largo plazo, Universidad de San Andrés- Universidad Nacional de Rosario, Udesa, Buenos Aires, 7 y 8 de noviembre 2013.
- PORTA, Fernando; SANTARCÁNGELO, Juan y SCHTEINGART, Daniel; "Un proyecto político con objetivos económicos: Los límites de la estrategia kirchnerista"; en Los años del kirchnerismo: la disputa hegemónica tras la crisis del orden neoliberal; Buenos Aires; 2017.
- RECALDE, Marina; "Una visión integrada del desarrollo del biodiesel en Argentina"; en Estudios Sociedad y Agricultura, Río de Janeiro, vol 20, n.º 1; 2012.
- ROZEMBERG, R., D. SASLAVSKI y G. SVARZMAN; "La industria de biocombustibles en Argentina". en La Industria de biocombustibles en el MERCOSUR, Red MERCOSUR; 2008.
- SVAMPA, Maristella; "Consenso de los Commodities, Giro Ecoterritorial y Pensamiento crítico en América Latina", en Observatorio Social de América Latina (OSAL), Vol. 32, Movimientos Socioambientales en América Latina, Buenos Aires; 2012.
- TOPALIAN, G. y LANARDONNE, T. (2010). El marco regulatorio de los biocombustibles en la república argentina. Revista del Colegio de Abogados de la Ciudad de Buenos Aires, Tomo 70, N° 2[en línea].
- TREACY, Mariano; "Dependencia, restricción externa y transferencia de excedente en la Argentina (1970-2013)"; en Cuadernos de Economía Crítica N°2; 2015.
- WAINER, Andrés y SCHORR, Martín; "La economía argentina en la posconvertibilidad: problemas estructurales y restricción externa"; en Realidad

## Anexo – Cuadros y Gráficos

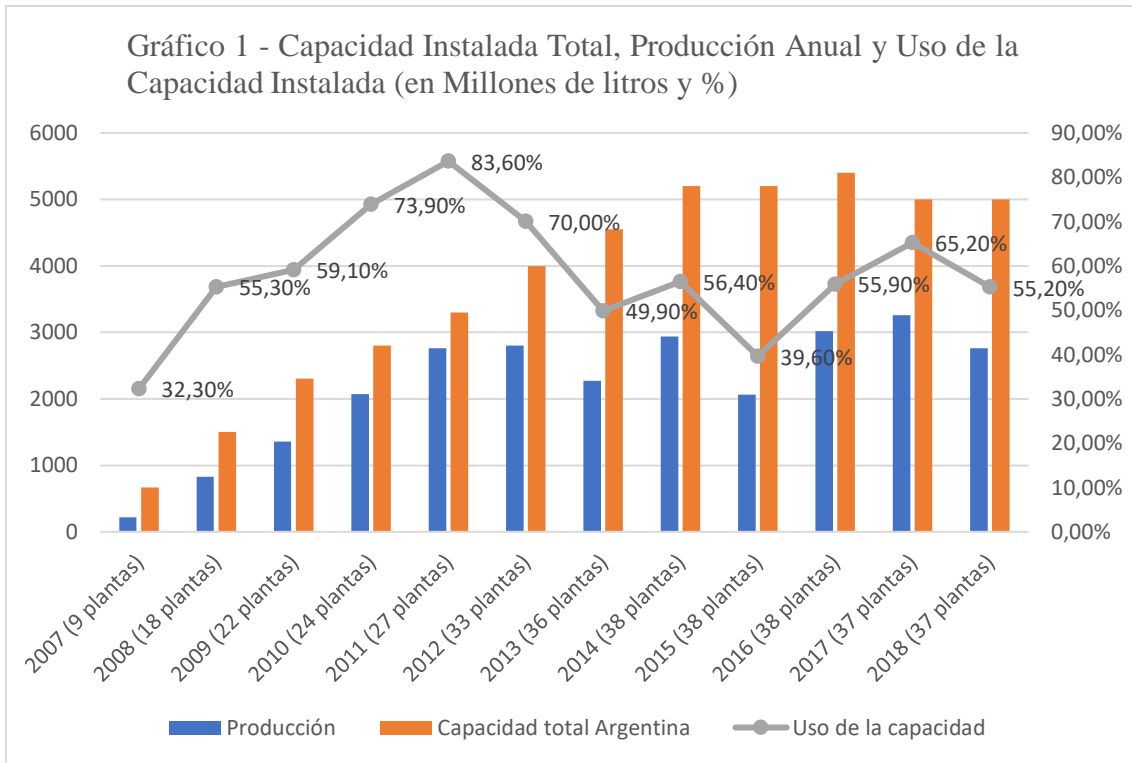
**Cuadro 1 – Capacidad de producción anual de plantas industriales de biodiesel  
(Septiembre 2017)**

<u>Compañía</u>	<u>Ubicación/Localidad</u>	<u>Provincia</u>	<u>Tipo de empresa</u>	<u>Capacidad producción anual (Tn)</u>	<u>% del Total</u>	<u>% Acumulado</u>
<u>LDC Argentina AS</u>	<u>Gral. Lagos</u>	<u>Santa Fe</u>	<u>Grande</u>	<u>610.000</u>	<u>13,87%</u>	<u>13,87%</u>
<u>Renova AS</u>	<u>San Lorenzo</u>	<u>Santa Fe</u>	<u>Grande</u>	<u>480.000</u>	<u>10,91%</u>	<u>24,78%</u>
<u>Patagonia Bioenergía SA</u>	<u>San Lorenzo</u>	<u>Santa Fe</u>	<u>Grande No Integrada</u>	<u>480.000</u>	<u>10,91%</u>	<u>35,69%</u>
<u>T6 Industrial AS</u>	<u>Puerto Gral. San Martín</u>	<u>Santa Fe</u>	<u>Grande</u>	<u>480.000</u>	<u>10,91%</u>	<u>46,60%</u>
<u>COFCO Argentina AS</u>	<u>Puerto Gral. San Martín</u>	<u>Santa Fe</u>	<u>Grande</u>	<u>240.000</u>	<u>5,46%</u>	<u>52,06%</u>
<u>CARGILL SACI</u>	<u>Villa Gobernador Gálvez</u>	<u>Santa Fe</u>	<u>Grande</u>	<u>240.000</u>	<u>5,46%</u>	<u>57,52%</u>
<u>UNITEC-BIO AS</u>	<u>Puerto Gral. San Martín</u>	<u>Santa Fe</u>	<u>Grande No Integrada</u>	<u>240.000</u>	<u>5,46%</u>	<u>62,97%</u>
<u>Viluco SA (Grupo Lucci)</u>	<u>Frías</u>	<u>Santiago del Estero</u>	<u>Grande</u>	<u>200.000</u>	<u>4,55%</u>	<u>67,52%</u>
<u>Vicentín SAIC</u>	<u>Avellaneda</u>	<u>Santa Fe</u>	<u>Grande</u>	<u>120.000</u>	<u>2,73%</u>	<u>70,25%</u>
<u>Molinos Río de la Plata SA</u>	<u>Rosario</u>	<u>Santa Fe</u>	<u>Grande</u>	<u>120.000</u>	<u>2,73%</u>	<u>72,97%</u>
<u>Explora AS</u>	<u>Puerto Gral. San Martín</u>	<u>Santa Fe</u>	<u>Grande No Integrada</u>	<u>120.000</u>	<u>2,73%</u>	<u>75,70%</u>
<u>El Albardón AS</u>	<u>Puerto Gral. San Martín</u>	<u>Santa Fe</u>	<u>Mediana</u>	<u>100.000</u>	<u>2,27%</u>	<u>77,98%</u>
<u>Diaser AS</u>	<u>Parque Industrial San Luis</u>	<u>San Luis</u>	<u>Mediana</u>	<u>96.000</u>	<u>2,18%</u>	<u>80,16%</u>
<u>ARIPAR</u>	<u>Daireaux</u>	<u>Buenos Aires</u>	<u>Mediana</u>	<u>50.000</u>	<u>1,14%</u>	<u>81,29%</u>
<u>Cremer Argentina SA</u>	<u>Arroyo Seco</u>	<u>Santa Fe</u>	<u>Mediana</u>	<u>50.000</u>	<u>1,14%</u>	<u>82,43%</u>
<u>Bio Bahía SA</u>	<u>Bahía Blanca</u>	<u>Buenos Aires</u>	<u>Mediana</u>	<u>50.000</u>	<u>1,14%</u>	<u>83,57%</u>
<u>Pampa Bio SA</u>	<u>General Pico</u>	<u>La Pampa</u>	<u>Mediana</u>	<u>50.000</u>	<u>1,14%</u>	<u>84,70%</u>
<u>Rosario Bioenergy SA</u>	<u>Roldán</u>	<u>Santa Fe</u>	<u>Mediana</u>	<u>50.000</u>	<u>1,14%</u>	<u>85,84%</u>
<u>Bio Ramallo SA</u>	<u>Ramallo</u>	<u>Buenos Aires</u>	<u>Mediana</u>	<u>50.000</u>	<u>1,14%</u>	<u>86,98%</u>
<u>Bio Bin SA</u>	<u>Junín</u>	<u>Buenos Aires</u>	<u>Mediana</u>	<u>50.000</u>	<u>1,14%</u>	<u>88,11%</u>
<u>Bio Nogoyá SA</u>	<u>Nogoyá</u>	<u>Entre Ríos</u>	<u>Mediana</u>	<u>50.000</u>	<u>1,14%</u>	<u>89,25%</u>
<u>Latín Bio SA</u>	<u>Arroyo Seco</u>	<u>Santa Fe</u>	<u>Mediana</u>	<u>50.000</u>	<u>1,14%</u>	<u>90,39%</u>
<u>Bio Corba SA</u>	<u>Ramallo</u>	<u>Buenos Aires</u>	<u>Mediana</u>	<u>50.000</u>	<u>1,14%</u>	<u>91,52%</u>
<u>Refinar Bio</u>	<u>Ramallo</u>	<u>Buenos Aires</u>	<u>Mediana</u>	<u>50.000</u>	<u>1,14%</u>	<u>92,66%</u>
<u>Bio Bal SA</u>	<u>Ramallo</u>	<u>Buenos Aires</u>	<u>Mediana</u>	<u>50.000</u>	<u>1,14%</u>	<u>93,80%</u>
<u>Energías Renovables SA</u>	<u>Catriló</u>	<u>La Pampa</u>	<u>Mediana</u>	<u>50.000</u>	<u>1,14%</u>	<u>94,93%</u>

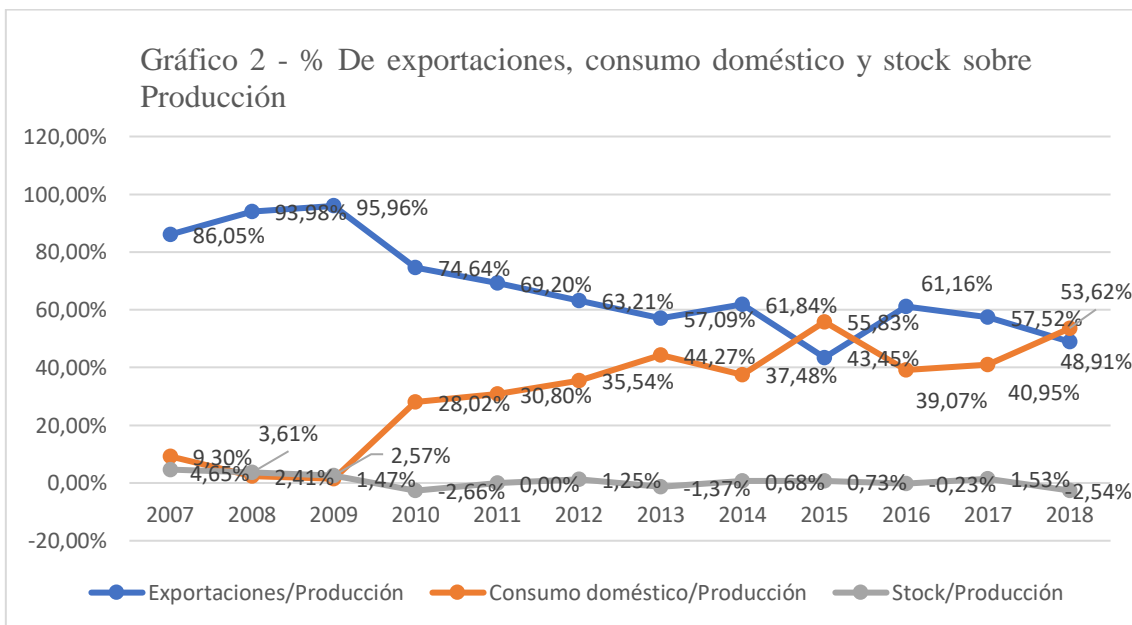


<u>Advanced Organic Materials SA (AOM)</u>	<u>Parque Industrial Pilar</u>	<u>Buenos Aires</u>	<u>Mediana</u>	<u>48.000</u>	<u>1,09%</u>	<u>96,03%</u>
<u>Diferoil SA Energías Renovables Argentinas SRL</u>	<u>General Alvear</u>	<u>Santa Fe</u>	<u>Mediana</u>	<u>48.000</u>	<u>1,09%</u>	<u>97,12%</u>
<u>Colalao del Valle SA</u>	<u>Piamonte</u>	<u>Santa Fe</u>	<u>Pequeña</u>	<u>24.000</u>	<u>0,55%</u>	<u>97,66%</u>
<u>Soy Energy SA</u>	<u>Los Polvorines</u>	<u>Buenos Aires</u>	<u>Pequeña</u>	<u>18.000</u>	<u>0,41%</u>	<u>98,07%</u>
<u>Héctor Bolzán SA</u>	<u>Villa Astolfi</u>	<u>Buenos Aires</u>	<u>Pequeña</u>	<u>18.000</u>	<u>0,41%</u>	<u>98,48%</u>
<u>Prochem Bío SA</u>	<u>Aldea María Luisa</u>	<u>Entre Ríos</u>	<u>Pequeña</u>	<u>14.400</u>	<u>0,33%</u>	<u>98,81%</u>
<u>New Fuel SA BH</u>	<u>Ramallo</u>	<u>Buenos Aires</u>	<u>Pequeña</u>	<u>12.000</u>	<u>0,27%</u>	<u>99,08%</u>
<u>Biocombustibles SRL</u>	<u>Villaguay</u>	<u>Entre Ríos</u>	<u>Pequeña</u>	<u>10.800</u>	<u>0,25%</u>	<u>99,33%</u>
<u>Doble L Bioenergías SA</u>	<u>Calchaquí</u>	<u>Santa Fe</u>	<u>Pequeña</u>	<u>10.800</u>	<u>0,25%</u>	<u>99,57%</u>
<u>Agro M&amp;G</u>	<u>Esperanza</u>	<u>Santa Fe</u>	<u>Pequeña</u>	<u>10.800</u>	<u>0,25%</u>	<u>99,82%</u>
	<u>Saladillo</u>	<u>Buenos Aires</u>	<u>Pequeña</u>	<u>8.000</u>	<u>0,18%</u>	<u>100,00%</u>
<b><u>Capacidad de producción Argentina (en toneladas/año)</u></b>	-	<b><u>100%</u></b>	-	<b><u>4.398.800</u></b>	-	-
<b><u>Capacidad de producción Provincia de Santa Fe (en toneladas/año)</u></b>	-	<b><u>79%</u></b>	-	<b><u>3.473.600</u></b>	-	-

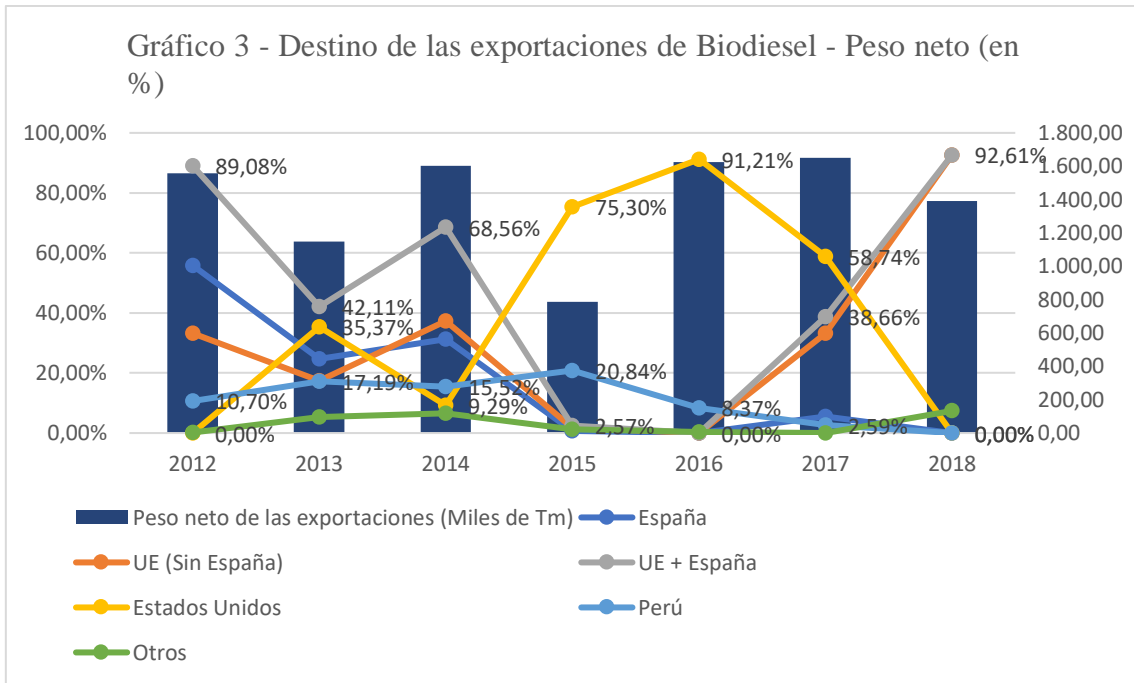
Fuente: Elaboración propia en base a BCR, 2017b.



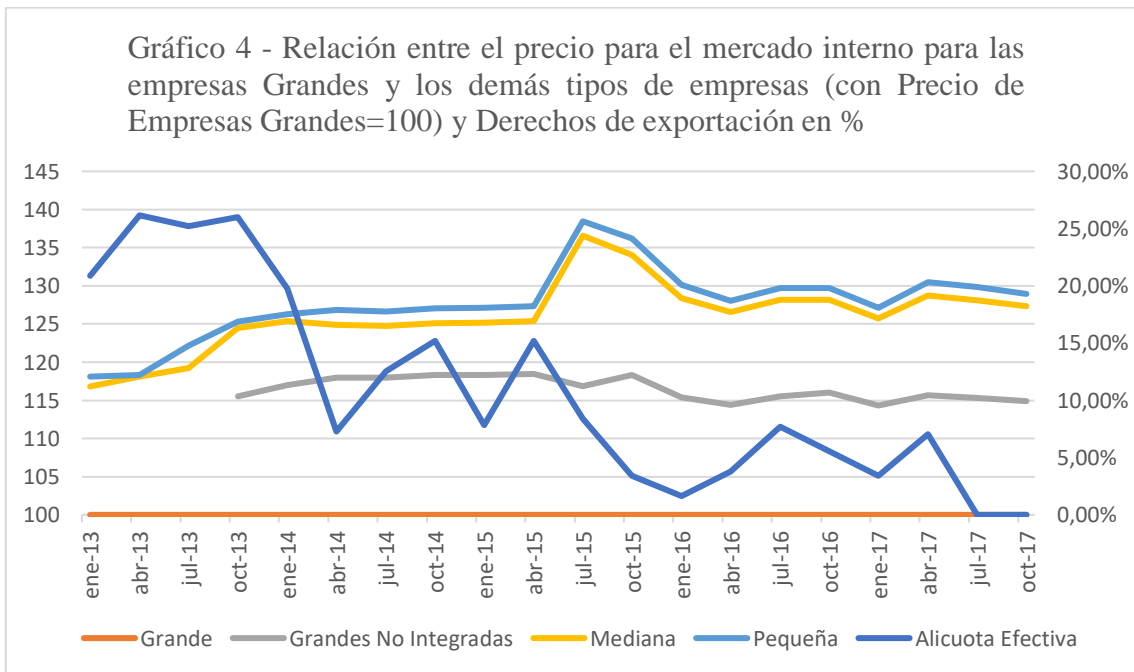
Fuente: Elaboración propia en base a Secretaría de Energía y BCR (2018)



Fuente: Elaboración propia en base a Secretaría de Energía y BCR (2018)



Fuente: Elaboración propia en base a INDEC, Secretaría de Energía y Ministerio de Producción



Fuente: Elaboración propia en base a INDEC