

Diálogos FIDE – Augusto Costa

"En el nuevo consenso global los Estados deben intervenir activamente para retener valor agregado, conocimiento y eslabonamientos dentro de sus fronteras. Para ser genuino, este proceso debe incluir armónicamente todas las jurisdicciones del país".

Augusto Costa es ministro de Producción, Ciencia e Innovación Tecnológica de la Provincia de Buenos Aires. Entre 2014 y 2015 fue secretario de Comercio de la Nación. Augusto es economista de la UBA y tiene una Maestría en Ciencia Política de la UNSAM y otra en Estudios del Desarrollo de la London School of Economics, en Inglaterra. Costa es autor de diversas publicaciones académicas y es profesor adjunto regular de Finanzas Públicas en la UBA y de Principios de Economía en la UNPAZ.

*Augusto es parte del "núcleo duro" del gobernador Axel Kicillof. En su calidad de ministro y, también, de militante comprometido con la agenda del desarrollo industrial y científico-tecnológico, a **FIDE** le interesaba conversar sobre las pautas que deberían tenerse en cuenta en una próxima gestión de carácter nacional y popular.*

Revista FIDE: *Para comenzar a desglosar el escenario actual, la primera paradoja que surge al hablar de una "reconstrucción productiva en clave de futuro" es la propia naturaleza de ese futuro, marcado por una volatilidad inédita. Si tuviéramos que hacer un corte transversal y sintetizar el diagnóstico geopolítico actual, ¿cuál sería el nuevo tablero internacional en el que debe insertarse la Argentina?*

Augusto Costa: El punto de partida ineludible es que el mundo tal cual lo conocimos ya no existe más; no estamos meramente en una época de cambios, sino en un verdadero cambio de época. Asistimos a una profunda transformación geopolítica y macroeconómica global que está redefiniendo de raíz las lógicas del poder y del capitalismo a escala mundial. Esto se expresa con total claridad en la caída de la hegemonía unipolar de los Estados Unidos —aquella fantasía del 'fin de la historia' surgida tras la caída del Muro de Berlín que apenas duró un suspiro— y en el crecimiento acelerado de China y el eje asiático. Hoy presenciamos una disputa descarnada por la centralidad global que abarca dimensiones militares, tecnológicas, comerciales y productivas. Mientras tanto, Europa se encuentra en una situación sumamente compleja, perdiendo

paulatinamente márgenes de autonomía, y el resto de los países en desarrollo se ve forzado a alinearse o subordinarse a esta nueva lógica bipolar o multipolar.

En términos productivos, esto se traduce en un proceso de transformación de las cadenas globales de valor y en una mutación del comercio internacional. Paralelamente, atravesamos una revolución tecnológica de una rapidez y profundidad sin precedentes históricos recientes: la irrupción de la inteligencia artificial y la automatización ya no solo reemplazan la fuerza física, sino también procesos de trabajo intelectual vinculados a la toma de decisiones y la gestión. Esto altera de forma irreversible el mundo laboral, consolidando dinámicas más flexibles, precarizadas y fragmentadas, donde el viejo paradigma del operario fabril o el oficinista formal con movilidad social ascendente y estabilidad de por vida ha desaparecido. Hoy dominan el pluriempleo y una severa concentración de la riqueza.

Frente a esta dislocación, las grandes potencias han sepultado el viejo Consenso de Washington de los años noventa, aquel manifiesto que dictaba que *"la mejor política industrial es la que no existe"*. En el nuevo consenso global los Estados deben intervenir activamente para retener valor agregado, conocimiento y eslabonamientos industriales dentro de sus fronteras. El caso más evidente es el giro arancelario de Trump en los Estados Unidos, orientado a recuperar las capacidades manufactureras perdidas. La enorme contradicción argentina es que, mientras el mundo entero redescubre la planificación industrial y el rol orientador del Estado, a nivel local nos encontramos bajo una gestión nacional que marcha a contramano de la historia, desmantelando las herramientas regulatorias básicas de la economía.

FIDE: *Ingresando en el plano estratégico local y entendiendo que la desindustrialización y la primarización vigentes configuran una economía crecientemente dual y regresiva, se vuelve imperioso discutir los lineamientos de una alternativa de desarrollo. Con base en su lectura y experiencia de gestión, ¿cuáles considera que son los vectores esenciales sobre los que se debe edificar conceptual y prácticamente esa reconstrucción de cara al futuro?*

Augusto Costa: Analizando la complejidad del presente y tomando como base tanto la discusión académica como los aprendizajes de la gestión pública, donde nos toca lidiar cotidianamente con la administración, diseño e impacto de las políticas, me gustaría ordenar las ideas en torno a un conjunto de pilares propositivos fundamentales.

Estas consideraciones que se derivan de la experiencia y de los estudios específicos relacionados con las políticas industriales y científico-tecnológicas apuntan a estructurar de forma realista cualquier estrategia de desarrollo nacional, intentando superar falsas dicotomías y asumiendo los desafíos que se conforman en la actual situación internacional y nacional.

En primer lugar, me parece muy importante incorporar y asimilar las transformaciones globales. El diseño de la política pública no puede partir de la nostalgia respecto de un modelo económico o un mercado laboral que mutó de forma irreversible. Resulta indispensable aceptar que el ecosistema productivo actual está crecientemente atravesado por economías de plataformas, subsistemas informales y lógicas de contratación completamente distintas a las de la edad de oro del capitalismo. Si pretendemos aplicar herramientas pensando en estructuras que ya no existen, el fracaso está asegurado. Reconstruir la formalidad y la dignidad laboral exige comprender tanto las condiciones concretas del trabajador o de la trabajadora como su subjetividad y, a partir de estas condiciones, intentar un diseño en torno a nuevas redes de derechos y esquemas de protección que sean viables y acordes con los tiempos que corren.

En segundo lugar, tenemos que lograr sostener un optimismo realista frente al cambio tecnológico. Frente a la celeridad en el desarrollo de la inteligencia artificial y la automatización, la parálisis provocada por el temor a lo desconocido o el pesimismo catastrófico constituyen, en mi opinión, un grave error estratégico. Si bien la transición tecnológica genera amenazas evidentes de exclusión y dislocación social si se deja librada al mercado, también abre ventanas de oportunidad inéditas para potenciar la productividad general, democratizar el acceso al conocimiento y resolver problemáticas estructurales del desarrollo. Para poder aprovechar los aspectos positivos de esta nueva revolución tecnológica se requiere un enfoque que combine el diagnóstico crudo de las restricciones con la audacia política para capturar y asimilar esas tecnologías en beneficio del entramado productivo local.

En tercer lugar, es necesario reafirmar la vigencia y necesidad de la planificación estatal. Tenemos que desterrar el nihilismo planificador que postula que los Estados están totalmente impotentes o anulados frente a los flujos globales del capital o al advenimiento de corporaciones tecnológicas transnacionales. Muy por el contrario, en este cambio de época es donde más se requiere de una conducción pública virtuosa, eficiente y estratégica. El Estado tiene la responsabilidad ineludible de orientar los recursos excedentes de la sociedad hacia objetivos de largo plazo, coordinando la inversión pública y privada para garantizar que el

crecimiento se traduzca en una mejora real y sustentable en las condiciones de vida de la población. Y hoy tiene más herramientas que nunca en la historia para hacerlo.

También me parece **imprescindible preservar y robustecer un proyecto nacional y federal**. Un proceso de desarrollo genuino y equilibrado debe incluir armónicamente todas las jurisdicciones del país. La actual deserción del Gobierno Nacional en su rol de planificador federal está empujando un desmembramiento absoluto del territorio, forzando a las provincias a una competencia regresiva e insostenible para atraer inversiones. No existe la salvación individual en materia económica; la política productiva debe estar articulada por una estrategia nacional que compense las asimetrías regionales y potencie las capacidades específicas de cada provincia dentro de un tejido integrado.

Creo que es importante **priorizar los objetivos estratégicos por sobre el fetichismo de los instrumentos**. Las herramientas de política económica —ya sean los subsidios, las restricciones cuantitativas al comercio exterior, las administraciones de precios o las retenciones a las exportaciones— no son buenas ni malas en sí mismas; son solo instrumentos. El error común es enamorarse (o desenamorarse) de las herramientas de forma dogmática o desvinculada de las circunstancias en las que se toman las decisiones. Los instrumentos deben estar subordinados a los objetivos estratégicos y evaluarse en función de su idoneidad para cada coyuntura histórica. Necesitamos una cuota adicional de creatividad para diseñar nuevas herramientas acordes con el presente.

Es claramente sustancial **conectar los incentivos con exigencias o condicionalidades explícitas en materia productiva**. Cualquier beneficio, exención fiscal o incentivo que el Estado otorgue al capital debe estar estrictamente condicionado a una contraprestación que favorezca el desarrollo nacional. No se trata de resignar soberanía impositiva o regulatoria de manera indiscriminada con la vana ilusión de que la inversión extranjera *per se* derramará riqueza. El otorgamiento de incentivos debe venir acompañado de exigencias claras y medibles en materia de agregación de valor local, transferencia de tecnología, contratación de mano de obra calificada en el territorio y desarrollo de eslabonamientos con pequeñas y medianas empresas locales.

Conectado con algo que ya conversamos, me parece imprescindible **evitar la "carrera hacia abajo" o competencia fiscal y regulatoria entre provincias y/o territorios**. La atracción de inversiones no puede basarse en un desmantelamiento impositivo que afecte negativamente los ingresos públicos y desfinancie las capacidades regulatorias del Estado en sus distintos niveles. Esa competencia destructiva solo conduce a Estados y jurisdicciones provinciales empobrecidas y a escasos, por no decir

nulos, beneficios colectivos. Y eso se puede hacer y lo hacen muchos países. En la Provincia de Buenos Aires y como contrapropuesta conceptual y práctica al RIGI, diseñamos y aprobamos un Régimen de Promoción de Inversiones Estratégicas que funciona de manera opuesta a la lógica establecida por el régimen nacional impulsado por Milei: los beneficios tributarios locales no se regalan de entrada, sino que se otorgan de forma escalonada, acumulando puntaje a través del cumplimiento efectivo de condiciones, tales como la localización en zonas de menor desarrollo relativo, la sustitución de importaciones, el desarrollo de proveedores locales, la sustentabilidad ambiental y las políticas de equidad de género. Ya contamos con cinco proyectos encuadrados bajo esta lógica de corresponsabilidad y esfuerzo compartido entre el sector privado y el sector público. Esto demuestra que es absolutamente posible articular esquemas de beneficios que vayan en ambos sentidos, hacia el capital para estimular la inversión y la producción, pero también hacia las y los trabajadores, con anclaje en el territorio.

Otro punto necesario es **diseñar la política productiva en función de las especificidades de la matriz argentina**. Si bien es fundamental estudiar y monitorear permanentemente las experiencias exitosas de industrialización a nivel global, resulta inviable intentar extrapolar linealmente recetas extranjeras a la realidad local. El impacto de un mismo instrumento de política varía sustancialmente según la matriz histórica, institucional y social de cada país. Casos de naciones con estructuras demográficas o geográficas muy disímiles —como Noruega o Australia, para dar ejemplos que normalmente se utilizan para comparar con la realidad argentina— no pueden ser copiados como moldes rígidos. Toda propuesta de desarrollo debe ser formulada con sintonía fina y en relación directa con el denso, diversificado e histórico tejido industrial, social y de PyME que caracteriza a nuestro país.

Mi experiencia me indica que también es importante **integrar la macro y la microeconomía para lograr una dinámica unificada**. Es un grave error conceptual, muy extendido en el sentido común actual, divorciar la macroeconomía de la microeconomía, pretendiendo que la mera búsqueda del equilibrio fiscal o la estabilidad monetaria genera automáticamente desarrollo productivo. No existe tal división; la economía funciona como un proceso unificado. Una macroeconomía ordenada y favorable es una condición estrictamente necesaria, pero de ningún modo suficiente. De nada sirve una macro presumiblemente estable si en términos microeconómicos se asfixia a la producción, a las PyME, con tasas de interés prohibitivas, apertura indiscriminada de importaciones, dolarización de servicios públicos y destrucción deliberada del mercado interno. Esto es lo que hoy demuestran los números de la economía argentina. Una realidad dolorosa donde se pierden empresas y

empleos, donde sufren los ingresos de las familias y, por lo tanto, se afecta el consumo, es decir, el mercado interno y, entonces, la inversión; y así se producen los círculos viciosos.

Para ir terminando, en mi revisión de los temas que son importantes para lo que tenemos que pensar de aquí en adelante, hay que tener claro que **es inevitable gestionar el conflicto distributivo a través de nuevos consensos sociales**. Toda decisión de política económica altera el *status quo* y, por definición, genera ganadores y perdedores, ya sea en términos absolutos o relativos; no existen políticas donde todos ganen. Diseñar un programa de desarrollo en un “laboratorio”, ignorando la puja distributiva y las correlaciones de fuerza reales entre los distintos sectores del capital, el trabajo y los sectores rentistas, es una garantía de colisión. El rol del Estado radica en priorizar estratégicamente a los sectores con mayor capacidad de dinamizar virtuosamente el entramado productivo, pero gestionando simultáneamente la contención y la incorporación de los sectores postergados. La viabilidad y la sustentabilidad en el tiempo de cualquier plan económico exigen la trabajosa construcción de un consenso social sólido.

Por último, en mi opinión, tenemos que **concebir la política productiva como una disputa por la soberanía**. Desplegar una estrategia industrial y científico-tecnológica es dar una batalla por la soberanía nacional en un sentido profundo. Significa defender la capacidad autónoma de la sociedad y del Estado para decidir qué lugar queremos ocupar en la división internacional del trabajo, evitando que las decisiones clave sobre el destino de nuestros recursos naturales, del conocimiento y del valor agregado sean dictadas externamente por las prioridades exclusivas del capital transnacional. Si no decidimos soberanamente nuestra inserción en el mundo, alguien más lo decidirá por nosotros.

FIDE: *Al repasar estos puntos, que nos parecen muy interesantes porque delimitan con claridad cuáles son los temas que debemos tener en cuenta, la tensión con el modelo que propone el Gobierno Nacional a través de herramientas como el RIGI, el súper RIGI, la modificación de la ley de Sociedades, entre otras iniciativas, es evidente. ¿Cómo se traduce esta disputa conceptual en el manejo de los recursos estratégicos de la Argentina, especialmente en sectores clave como la energía?*

Augusto Costa: El caso de la frustrada radicación de la planta de licuefacción de GNL en Bahía Blanca —un proyecto conjunto entre YPF y Petronas— expone con nitidez esta disputa. El argumento político del oficialismo fue que la inversión se perdió porque la Provincia de Buenos Aires se negó a adherirse de forma sumisa al RIGI nacional. Sin embargo,

el tiempo y los datos técnicos demostraron que la decisión de las corporaciones involucradas en el proyecto y de la conducción de YPF ya estaba tomada de antemano: el objetivo real no era construir una infraestructura en tierra que generara valor agregado y desarrollo de proveedores locales, sino implementar un esquema extractivo directo. La estrategia consiste en tirar un caño desde Vaca Muerta, enchufarlo a un barco factoría y exportar el recurso en bruto, sin dejar un solo dólar de liquidación obligatoria en el país, sin transferencia de tecnología y sin obligar al desarrollo de la cadena de valor local. Para colmo de males, este esquema obliga a los consumidores e industrias locales a pagar el gas y el petróleo al mismo precio de exportación internacional.

La Argentina se encuentra en una posición privilegiada a nivel mundial porque es excedentaria tanto en energía como en alimentos, dos bienes con bajísima elasticidad de sustitución global. Por lo tanto, el margen de maniobra existe; el problema central no es externo, sino interno. Radica en la construcción del consenso político e ideológico necesario para plantarse firmemente ante el capital extranjero y pulsar las condiciones. La premisa oficial de que si al capital minero o energético se le exige un régimen de “compre nacional” o agregación de valor, se localizará en otro país es completamente falsa. El recurso natural está acá, no se lo pueden llevar a otra parte. Entregar el recurso sin condicionamientos no es una fatalidad del mercado, es una claudicación política que regala las palancas del desarrollo nacional.

FIDE: *Usted mencionaba las dificultades actuales de la política tradicional frente a una sociedad con demandas sumamente fragmentadas y parcializadas, donde la insatisfacción y la indignación son canalizadas rápidamente por discursos de ultraderecha. ¿Cómo se reconstruye la viabilidad de un proyecto político de desarrollo productivo bajo estas nuevas subjetividades?*

Augusto Costa: Ese es quizás el mayor signo de nuestro tiempo y un desafío de orden global. Asistimos a un divorcio complejo entre la sociedad y la política tradicional debido a que las demandas de las y los ciudadanos se han fragmentado al extremo. Históricamente, la militancia política y los partidos tradicionales se estructuraban en torno a un proyecto global de sociedad —ya sea el modelo de la meritocracia individual que defiende la derecha, o las banderas de la soberanía política, independencia económica y justicia social de los movimientos populares—. Hoy, en cambio, la subjetividad contemporánea tiende a articularse alrededor de demandas identitarias o sectoriales muy específicas. Todas ellas son legítimas, pero a menudo conviven en una “ensalada ideológica” donde un mismo actor puede defender una causa social de avanzada y, al

mismo tiempo, convalidar programas de ajuste macroeconómico o entrega de recursos naturales.

Esta atomización hace que sea sumamente fácil para las oposiciones o los *outsiders* construir indignación, capitalizando el enojo de aquel ciudadano o ciudadana cuya demanda puntual e inmediata no logra resolver el Estado. Frente a esto, la respuesta no puede ser el voluntarismo puro ni la simplificación.

Debemos comprender que el día de mañana, cuando un proyecto popular vuelva a gestionar el Estado Nacional, las demandas acumuladas e insatisfechas se volcarán de inmediato sobre la gestión. Si no se cuenta con una capacidad de construcción política densa y organización social que funcione como anticuerpo o, mejor dicho, como coordinador y organizador de una estrategia en torno a estas demandas, explicando las prioridades del proceso de reconstrucción y suturando esas fragmentaciones en un proyecto colectivo de comunidad, cualquier avance será políticamente vulnerable y difícil de sostener en el tiempo.

FIDE: *Para finalizar, un actor clave en cualquier estrategia de reconstrucción industrial es el empresariado local. Desde su experiencia de diálogo cotidiano con las cámaras y sectores productivos de la provincia, ¿cómo evalúa la posibilidad de edificar consensos de largo plazo con la burguesía local?*

Augusto Costa: Existe una dificultad histórica en una parte considerable del empresariado argentino para tomar conciencia de sus propios intereses económicos objetivos y actuar en consecuencia de manera orgánica. Es una particularidad que a menudo desafía el análisis sociológico. A diferencia de lo que ocurre en Brasil, donde la burguesía industrial parece tener algún grado mayor de nacionalismo y por lo tanto defiende su mercado interno y condiciona a los gobiernos de cualquier signo político para proteger su producción, en la Argentina abundan los testimonios de empresarios PyME que admiten con desconcierto que no logran entender por qué tenían mejores resultados en sus negocios o emprendimientos con los gobiernos peronistas “que hacen todo mal” mientras que ahora, con la gestión Milei, que de acuerdo con la prensa, los organismos internacionales y muchos otros actores de peso “hacen todo bien”, los resultados concretos en la producción y los negocios es tan mala. Existe un sesgo ideológico que, en muchos casos, pesa más que la propia tasa de ganancia.

A esto se suma la debilidad estructural de las grandes entidades gremiales empresarias del país, que hoy por hoy no representan los intereses reales del tejido PyME y manufacturero que dicen defender, sino

que actúan como repetidoras del discurso financiero oficial. La PyME que debe abrir la persiana todos los días y pagar los sueldos carece históricamente de la espalda o el volumen político para plantarse en soledad frente al poder central. Al mismo tiempo, tampoco conviene romantizar las ideas en torno al tamaño de la empresa; esa no parece ser la variable explicativa más importante.

Sin embargo, en el trato cotidiano de este último tiempo empezamos a notar un cambio cualitativo: ya existe una lectura generalizada y transversal en el sector comercial e industrial de que por este sendero económico no hay un solo indicador que anticipe una reactivación genuina.

El argumento oficial de que, una vez estabilizada la macroeconomía y alcanzado el equilibrio fiscal, el sector privado comenzará a invertir y derramar riqueza ya no resiste análisis. En la realidad de las fábricas el escepticismo se ha generalizado. El paso fundamental que la política debe dar ahora es transformar ese diagnóstico en un nuevo consenso político, demostrando que la defensa de la industria nacional, la soberanía regulatoria del Estado y la solidez del mercado interno son las únicas garantías reales para el futuro del país.