

El Plan Okita: debates sobre una reforma económica para el desarrollo inconclusa

Ignacio Andrés Rossi (Universidad Nacional de General Sarmiento)

Resumen

En diciembre de 1983 el candidato de la Unión Cívica Radical (UCR) Raúl Alfonsín (1983-1989) ganó elecciones y venció por primera vez en la historia al peronismo (Partido Justicialista). Entre lo más relevante, su agenda denunciaba los crímenes de lesa humanidad cometidos por la dictadura (1976-1983), defendía el Estado de derecho y la democracia, aunque también cuestionó a los grandes empresarios prometiendo la recuperación económica tras años de estancamiento. El quiebre con el régimen saliente le valió el apoyo de la ciudadanía, aunque en términos económicos la subestimación de las dificultades que se enfrentaban devino en grandes limitantes a la acción del gobierno. La deuda externa alcanzó los 45.000 millones de dólares y el déficit fiscal -incluyendo el del Banco Central de la República Argentina (BCRA)-, llegó al inédito 15% del PBI. Además, luego de la reforma financiera de 1977, el sistema funcionaba con altas tasas de interés y refinanciaciones constantes de deuda interna. La desocupación llegó al 4-5% de la Población Económicamente Activa (PEA), superando las menores cifras de las décadas previas. Más preocupante fue la caída salarial, que acumuló entre 1976-1983, un 30%. La inflación, que evidentemente respondía a los desequilibrios macroeconómicos, incluía un alto componente inercial llegando al 350% anual.

Estos desequilibrios, como sostuvo parte de la literatura económica heterodoxa, fueron los resultados de una reestructuración del régimen de acumulación luego de las políticas reformistas de la dictadura. Dicha reestructuración, estuvo destinada a quebrar el modelo de industrialización por sustitución de importaciones que rigió desde la segunda posguerra.¹ Los efectos de la experiencia dictatorial, así, provocaron un inédito endeudamiento externo, el desequilibrio del sistema financiero, una dinámica de alta fuga de capitales y una mayor concentración de grupos económicos, especialmente nacionales con inserción mutisectorial. Estos últimos, fueron beneficiados por las políticas de promoción y estatización de la deuda externa de la dictadura como de los contratos preferenciales del Estado con incidencia en el déficit fiscal.²

¹ La reestructuración del capitalismo era un fenómeno global en la medida que se combinaban la crisis del keynesianismo y el auge de las ideas neoliberales de libre mercado y no intervención estatal en los países centrales. Se trató de una coyuntura de interrupción o agotamiento de los modelos de desarrollo nacionales de industrialización y la consolidación de nuevas formas de integración y acumulación de capital neoliberales.

² Por ejemplo, las transferencias que percibían del Estado en concepto de sobrecompras, seguros de cambio, exenciones impositivas, entre otras, fueron calculadas por Ortiz y Schorr (2021) en alrededor de 35.000 millones de dólares para el periodo.

Sin embargo, también fue desafiante el contexto internacional que azotaba a los países de la región con altas tasas de interés que rondaban entre el 6 y el 8% y encarecían las deudas flotantes contrayendo el crédito. Además, se sumaba la recesión en los países industrializados y sus efectos negativos en las compras de productos primarios dado su proteccionismo y la consecuente caída de los términos de intercambio.³ Luego del fracaso en los intentos por emprender un programa económico keynesiano destinado a reactivar la economía y negociar la deuda externa sin pasar por el Fondo Monetario Internacional (FMI) con el ministro de Economía Bernardo Grinspun (1983-1985), llegó a la gestión económica Juan Sourrouille (1985-1989). El economista extrapartidario fue acompañado por colaboradores identificados en una línea económica “técnica” entre los que caben mencionar a Adolfo Canitrot, Roberto Frenkel, José Luis Machinea y Mario Brodersohn. Luego de un periodo de incertidumbre y alta inflación que respondió a las negociaciones del *stand by* caído con el FMI y el reacomodamiento de precios para lanzar un programa económico, en julio de 1985 se emprendió un *shock*. Este implicó un congelamiento de precios y salarios, el cambio de signo monetario, el desagio de los contratos pactados y los ajustes ortodoxos fiscales y monetarios acordados con el FMI. El Austral redujo la inflación sin una aguda recesión, a pesar de los ajustes macroeconómicos que se llevaron adelante.

Así, el gobierno ganó las elecciones intermedias en noviembre de 1985, aunque la reactivación económica, la persistencia de desajustes fiscales, la brecha externa y la inercia de la puja distributiva entre capital y trabajo contribuyeron a reactivar la inflación desde 1986, pero desde niveles menores. El periodo *post* Austral estuvo definido por una segunda fase donde llegaron los debates por emprender reformas estructurales buscando a los empresarios fortalecidos tras la dictadura conocidos públicamente como “capitanes de la industria”. Las reformas implicaban privatizaciones, capitalización de la deuda externa, apertura económica y financiera para relanzar la acumulación. De esta manera, se anunciaron varios intentos entre 1986 y 1987, aunque la falta de concreción prolongó el deterioro de la macroeconomía. A partir de entonces comienza una dinámica de estabilización y reforma económica desplegada a partir del Plan Austral (1985-1988).

En este contexto, proponemos detenernos en enero de 1987, cuando se diera a conocer el llamado “informe Okita”. En concreto, se trataba de una serie de estudios que

³ Cabe aclarar que los antecedentes de estas variables se remiten a la estanflación mundial que comenzó desde los años setenta y que respondía a eventos disruptivos en el funcionamiento del capitalismo global como el fin de los acuerdos de Bretton Woods en 1971 y las decisiones de la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP) de aumentar los precios y regular la producción de hidrocarburos. A partir de entonces aumentaron los precios de las materias primas, particularmente del petróleo que pasó de los 4 dólares el barril a los 12 en 1974. Además, estos eventos provocaron un alto *stock* de liquidez en los países árabes, que fue canalizado por la banca comercial de los países desarrollados propiciando la posterior crisis de la deuda externa.

el gobierno argentino encomendó en 1986 a la Agencia Internacional de Japón para interiorizarse de su desarrollo económico como de posibles recomendaciones para la Argentina. En aquel entonces, economistas japoneses liderados por Saburo Okita, asesor del *International Development Center of Japan*⁴ de dicha agencia, inició los estudios correspondientes.⁵ Esta colaboración no era una decisión al azar, pues Japón en los años ochenta había llegado a rivalizar económicamente con las naciones más desarrolladas en sectores de punta de la industria automotriz y de bienes electrónicos, entre otros. Posicionándose como un faro para el desarrollo, el gobierno argentino buscó referencias en uno de los artífices del milagro japonés a menos de cuarenta años de la destrucción que significó la Segunda Guerra Mundial para ese país. Se trataba del primer país que transitó del subdesarrollo al desarrollo en tiempos records. Era un momento clave donde, después de la baja de la inflación causada por el Plan Austral, se debatía la transformación de la estructura industrial argentina y el impulso de las exportaciones de bienes más complejos. Este debate, fue retomado a partir de las prescripciones elementales de los *Lineamientos para un programa de crecimiento económico* que Sourrouille dio a conocer públicamente pocos meses antes de asumir como Ministro bajo el cargo de Secretario de Planificación (1983-1985). Este programa, que básicamente proponía reactivar la economía sobre la base del desarrollo orientado hacia los mercados internacionales bajo el objetivo de hacer sostenible y posible el pago de la deuda externa, motivó el debate de mayor complejidad que abordaron los japoneses oportunamente. La estrategia que plantearon estos, se desarrolló en una serie de vastos informes sectoriales, macroeconómico y de historia económica argentina y japonesa. La principal consigna era cómo dinamizar la economía argentina y adaptarla a los desafíos que suponían impulsarla con una economía de mercado más abierta.

Una distancia fundamental que se planteó entonces, era que avanzar en una transformación de ese tipo requería, en el concepto de los japoneses, una planificación activa del Estado para favorecer el intercambio del conocimiento, la comunicación interactiva entre sectores, el diálogo entre técnicos, organizaciones no gubernamentales, empresas y asociaciones industriales impulsando el desarrollo.

⁴ Economista que participó en el gobierno japonés, particularmente en el ámbito del Ministerio de Relaciones Exteriores entre 1979-1980. Egresado de la Universidad de Tokio, Okita era un economista experimentado que participó activamente en su país en diversos organismos de planificación económica decisivos en la reconstrucción económica durante la postguerra. Estudios sobre el desarrollo económico de la República Argentina. Informe final. Resumen ejecutivo. Agencia de Cooperación Internacional del Japón, enero de 1987, P. 7.

⁵ El cual partió de las enseñanzas de la experiencia japonesa de la postguerra. Adicionalmente, en 1992 el gobierno argentino solicitó un nuevo informe, conocido como Informe Okita II en 1996, bajo la gestión de de Cavallo. Vasconcelos, Jorge. 2010. "Al final; ¿Okita tenía razón?" [At last, Okita had the reason?]. Prensa Económica, July 29, 2010.

Aunque el informe no planteó una táctica de apoyo financiero internacional en conjunto a las políticas que se recomendarían; posiblemente por la escasez del financiamiento y la presión ineludible de los organismos internacionales para mantener la continuidad de los servicios de la deuda externa, constituye una una fuente valiosa en la reconstrucción de los debates históricos. Muy particularmente, de aquellos que intentan detenerse en las posibilidades existentes y concretas que existieron para emprender un sendero reformista que no fuera, necesariamente, la salida neoliberal que efectivamente se decidió. Primero, hecha evidente en 1988 con los programas del Banco Mundial, pero concretada en los noventa durante el gobierno de Carlos Menem, la cual supuso una apertura asimétrica, desplanificada, en favor de los sectores más concentrados de la economía y el capital extranjero, y contra los trabajadores que veían afectados sus ingresos y sus niveles de vida desde 1975. Este trabajo, propone introducir el análisis del Informe Okita en esos debates, rescatando las propuestas sectoriales, relacionándolas con los planes del gobierno e intentando responder al interrogante de porqué fue condenado al olvido en 1987 pese a los esfuerzos del gobierno por emprender reformas económicas.