

VI Encuentro Ibérico de Historia del Pensamiento Económico, Coimbra, 3-5.XII.09

Las misiones del FMI y Banco Mundial previas al Plan de Estabilización de 1959

Autor: Jesús M. Zaratiegui

Facultad CCEE, Universidad de Navarra

La operación estabilizadora de 1959 tuvo como corolario el ingreso de España en los principales organismos económicos internacionales. Las periódicas visitas a Madrid de sus misiones fue el peaje que el régimen hubo de pagar para acceder a la necesaria financiación exterior de los planes de desarrollo. Su diagnóstico de la realidad económica española es una buena guía para valorar los efectos de la acción del Estado en el impulso de la actividad empresarial. A pesar del escaso tiempo que pasaron en nuestro país, el análisis de los datos desnudos que desde Hacienda y la Comisaría del Plan de Desarrollo se les suministraba, ofrece muchas veces una visión más verdadera de la efectividad de las medidas puestas en práctica. El forcejeo para que ciertas apreciaciones no aparecieran en los informes oficiales de cada misión, ofrece por contraste, datos reveladores de aspectos que las autoridades españolas pretendían hurtar al conocimiento de la opinión pública. También se usaron muchos de estos informes para reforzar ante Franco y Carrero Blanco cursos de acción que implicaban medidas liberalizadoras de la economía. El artículo pretende abordar el influjo de estos informes en la preparación del Plan de Estabilización de 1959.

Las medidas de política económica que tomó el Gobierno de 1957 (unificación de tipos de cambio, reforma tributaria, inicio del proceso de liberación) en los dos años conocidos como “bienio pre-estabilizador” (1957-8), pueden ser considerados una labor previa de desmontaje de algunos elementos del tinglado autárquico. Sin ellas hubiera sido impensable llevar a cabo la estabilización, una operación técnicamente bien realizada, políticamente conservadora, un intento de utilizar el mercado, de abrirse al exterior y de una mayor racionalidad económica. No era ni la primera ni la última vez que se llevaría a cabo operaciones similares, dentro y fuera de nuestras fronteras. Manuel de Torres estuvo detrás del primer plan de estabilización (1948) que se agotó por problemas en la balanza pagos. Casi simultáneos con el español se llevaron a cabo varios intentos con suerte desigual en América (Argentina) y en Europa (Turquía, Francia). De hecho, el interés de los organismos económicos internacionales en el plan español se derivaba del incierto resultado de planes anteriores y del deseo de mostrar un ejemplo exitoso, imitable por otros países, en los albores de la “década del desarrollo”.

Como describe Varela (1990: 43-7) nuestra economía padecía un estrangulamiento crónico, producido en el sector exterior por causas monetarias (inflación) y estructurales, derivadas de la tendencia proteccionista. La situación posterior a 1939 añadió tres elementos nuevos. En primer lugar, el régimen político español tenía una gran desconfianza en el mercado, cuyas fuerzas debían ser dirigidas por los intereses nacionales. Esta desconfianza se extendió a los mercados internacionales una vez que los vencedores de la II Guerra Mundial aislaron a España, con lo cual toda posibilidad de un enfoque alternativo de la política económica se esfumó por completo. Por último, a las tendencias nacionalista y autárquica, se unieron los economistas más cercanos al régimen que introdujeron una versión abusiva de la teoría keynesiana, puesta al servicio de una determinada orientación ideológica. Las ideas más utilizadas eran: la necesidad de subordinar la economía a la política; la dificultad de lograr el desarrollo económico en un clima no inflacionista; y la desconfianza respecto de los organismos económicos creados a partir de 1944, a los que se consideraba enemigos de nuestro país por prejuicios políticos.

Una política económica intervencionista y autárquica condujo al país, en los años 50, a una situación sin salida, a pesar de la ayuda que significaron los Convenios de 1953 con los Estados Unidos. Comenzó una fase de expansión, que, paradójicamente, contribuyó a aumentar los desequilibrios básicos de una economía que continuaba anclada en su línea tradicional de expansión monetaria excesiva, fuerte reglamentación de la actividad económica y elevada protección. La evolución real de la economía desbordaba ese marco, y, los efectos de las elevaciones de precios a partir de 1953 no pudieron ser compensados por la intervención total del comercio exterior, la utilización abusiva de los cambios diferenciales y otras medidas dirigistas. El agotamiento del modelo pedía un cambio de rumbo. Fue preciso que las nuevas ideas fueran calando poco a poco ya que su lógica era por completo opuesta a la concepción económica dominante. Y la dificultad mayor no residía, con todo, en la economía. Lo que se temía es que a una liberalización económica siguiera una de orden político, cuyo alcance nadie se atrevía a pronosticar pero que no se deseaba.

La escasa eficacia de las medidas pre-estabilizadoras señala que no se disponía aún de la receta adecuada, aunque la enfermedad estuviera bien diagnosticada. Hasta 1959 no estuvo sobre la mesa una propuesta completa y un plan de aplicación de la misma que, además, permitiera negociar con los organismos internacionales el necesario respaldo político, técnico y financiero de la operación. Informes de Comercio y Hacienda allanaron el camino para que se fuera participando en los trabajos de la OECE (el ingreso es de 1959, pero ya había una delegación permanente en París años antes), y para que España se pudiera adherir (1958) al BM y al FMI. Este último hecho fue crucial: sus informes, visitas, inciden en los mismos puntos (mercado libre, des-regulación, especialización para aumentar la competitividad). Y para que todo funcionara una medida era clave: un cambio único y realista para la peseta que permitiera abandonar el distorsionador sistema de cambios múltiples y los acuerdos bilaterales de pagos (el FMI prohíbe toda discriminación en los pagos por cuenta de renta).

La idea de un programa de estabilización estuvo pronto presente en los ministros reformistas. Sin embargo, ello exigía poner antes en marcha otras medidas: reforma fiscal, freno de tensiones inflacionistas, control del déficit interior y de la balanza de pagos. Navarro (1991: 87, 106) confía que nada se le había ocurrido hasta la reincorporación al Ministerio de Hacienda en mayo de 1957 de J. A. Ortiz Gracia, que trajo de Washington la idea de la estabilización que ‘brindaba a la gestión ministerial un panorama completo y profundo en el que la reforma fiscal venía a ser tan sólo como el punto de partida. Tras la nivelación presupuestaria vendría el equilibrio financiero y, finalmente, la estabilidad económica. Todo ello conforme a un proceso de liberación que abriese nuestras fronteras y nos permitiese entrar por la vía de la libre competencia en el amplio campo de los espacios internacionales (...) Tras unos días, esta idea del Plan de Estabilización (PEL) se presentó ya como el *leit motiv* de la política propugnada por el ministro de Hacienda’. Se puede afirmar que la estabilización la llevaron entre dos ministros casi exclusivamente: el de Hacienda en los temas fiscales, presupuestarios, financieros y crediticios; y Comercio en todo lo demás.

La operación estabilizadora estaba en la mente de los ministros económicos, pero faltaba el empuje exterior. Cuenta Arrese [en Bayod, 1981: 59] cómo él no compartía la obsesión por el modo en que nos veían desde fuera. En la CDAE del 17 de mayo de 1957, Navarro habló del estado financiero del país: ‘En los estudios hechos por nuestra Hacienda por los americanos, se ve la urgencia de detener la inflación; y los gastos que este año tenemos contraídos, ascienden a 54.000 millones. Pues bien, para estabilizar las inversiones con la justa capacidad de los españoles, se piensa reducir las emisiones de deuda’. Discutieron: Arrese no entendía ‘por qué mirábamos con tan mítico respeto el informe de los americanos (...) que eran muy cortos de vista en materia política, y a menudo, pretenden que los pueblos hagan lo que ellos piensan que les conviene; así, medio mundo está en la órbita de los Soviets’. El enfrentamiento acabaría con la dimisión de Arrese en 1960.

Pero la doctrina oficial del régimen discurría por senderos por completo distintos. En esas fechas Carrero distribuyó una nota entre los gestores económicos, presentando un “Plan coordinado de aumento de la producción nacional”. Como Payne (1993: 184) señala, en lugar de

reformular, el plan recomendaba una intensificación de la autarquía, insistiendo en que una movilización masiva, casi estalinista, de los recursos nacionales sería el camino más seguro para el fortalecimiento económico. Esto significaba seguir evitando los mercados internacionales o la necesidad de exportar, y solucionar el problema de la abalanza de pagos con una drástica reducción de las importaciones. Reflejo del pensamiento de Franco, era una proyección doctrinal destinada al fracaso, por lo que los ministros económicos hicieron caso omiso a la advertencia y se dispusieron a seguir el sendero que estaban recorriendo nuestros vecinos europeos, de los que penosamente nos alejábamos.

El Servicio de Estudios del ministerio de Comercio, dirigido por Fuentes Quintana, tenía disponible en enero de 1958 un trabajo con las líneas generales de un PEL. El estudio apunta a un plan de corta duración (dos años, dijo el ministro), inaplazable, factible pero con altos costes sociales. Jefe del Servicio de Estudios Económicos, catedrático de Hacienda en la Facultad de Económicas, Fuentes Quintana desde *Información Comercial Española* explicó el Plan frente a una opinión general adversa (en ausencia de Ullastres fue cesado y destinado a Murcia, decisión luego revocada). Convirtió una anodina revista ministerial, no sólo en un órgano influyente de opinión, sino en una empresa sorprendentemente rentable.

El primer anuncio público de que se iba a una operación estabilizadora lo hizo en mayo el ministro: “Ullastres define en Barcelona la nueva coyuntura económica. Hacia un perfecto Plan de Estabilización” (*Informaciones*, 28.5). Con visión de futuro ponía el Plan en relación directa con el nuevo Mercado Común, símbolo de una nueva etapa de la economía europea, y al que no podría ser ajeno el país: ‘El Mercado Común no sólo puede significar la desaparición de las barreras arancelarias, sino también la libre movilidad jurídica del capital y del trabajo, y podría llegarse a que los seis países se rigieran por una unificada política monetaria’.

La estabilización interna estaba ya en marcha con las medidas que Hacienda había aplicado en 1957-58. Faltaba toda la dimensión exterior (liberalización y tipos de cambio). La inminente llegada de la misión del FMI a finales de 1958 explica el tono de la Nota de Hacienda sobre las medidas que convenía tomar para equilibrar el ejercicio 1959, entre las que se destacaba cerrar el déficit del Tesoro antes de terminar el bienio 1960/61, por medio de una contención de los gastos presupuestarios. Había que repetir el presupuesto vigente, aunque ‘un sentido de la realidad obliga a considerar la necesidad de que ciertos gastos tengan que rebasar forzosamente los actuales créditos del Presupuesto. La norma general ha de ser ésta: no deben aprobarse aumentos que no puedan compensarse por uno de estos tres procedimientos: reducciones de otros créditos del Presupuesto; dotaciones de ayuda americana; mayores ingresos procedentes de nuevos impuestos’¹. Los desajustes se cubrirían de manera diversa: en gastos de personal, mediante subidas en tarifas postales, precio de la gasolina y en función de la productividad (se rechaza un aumento general de salarios, se hará ‘de un modo discriminado según el servicio real prestado por cada individuo al Estado’); en gastos administrativos y de los servicios, sólo se admitirán transferencias entre ministerios, nunca aumentos; y respecto a las inversiones se aplicará el mismo criterio, con el único apoyo potencial de un aumento de la ayuda americana (se recomienda los préstamos a empresas privadas para que los intereses y amortizaciones futuros queden repartidos con el sector público). No cabe lugar para la duda: ‘es indispensable que el plan se cumpla’: ningún organismo debe producir déficit, y las entidades de crédito serán sometidas a dura disciplina. De cumplirse las medidas se esperaba la nivelación del presupuesto en 1959 y una nivelación del Tesoro para 1961. Se contemplaba, también, la fase en la que ya no hubiera ayuda americana. Con los aumentos no esperados de la recaudación ‘hay que atender: los gastos que hoy se pagan con la ayuda americana; la carga financiera que esta ayuda representará para el Tesoro, y que cada año será mayor; el incremento colosal que supondrá esa carga financiera el año en que haya de variarse el cambio dólar/peseta (que repercutirá en la devolución de todos los fondos recibidos anteriormente de los americanos)’.

¹ Ministerio de Hacienda. “Medidas que deben adoptarse”, finales de 1958

Ullastres comunicó en Nueva Delhi a Jacobsson su intención de realizar una declaración en sentido estabilizador, insistiendo en que la estabilización monetaria estaba ligada a los planes de desarrollo, aspectos ambos del mismo problema. Los ministros de Hacienda y Comercio pudieron entrar en contacto con los miembros del FMI y Banco Mundial (entonces Banco Internacional para Reconstrucción y Desarrollo, BIRD) que vendrían a Madrid en la última semana de octubre. Recibieron el consejo de buscar financiación para el desarrollo en los países del entorno europeo. Ullastres marchó a París, donde estaba además la sede de la OECE, para tranquilizar a nuestro primer socio comercial respecto al rumbo que tomaban los intercambios entre ambos países: crecimiento de estos hasta los 40.000 millones de francos, con un saldo favorable a España de 10.000 millones. También pudo reunirse con grupos empresariales en un intento de atraer a nuestro país la inversión francesa. En Madrid esperaba la misión del Banco Mundial liderada por Demuth, Kamarck y Franco-Holguín. El 29 de octubre se reunió el Comité de Dirección del Ministerio de Comercio para evaluar los trabajos de esta misión del Banco². Tomó la iniciativa el IEME a quien el gobierno español había designado como Agencia Fiscal para relacionarse oficialmente con el FMI y el Banco Mundial. Los convenios bilaterales de *clearing*, con excepción de Francia y Suiza, presentaban una posición deudora hasta el límite permitido; la situación más grave era respecto a las obligaciones en divisas duras (dólares y libras), que absorbían prácticamente la totalidad de las reservas del Instituto, tanto en reservas como en oro físico. Este déficit de \$55 millones en el ejercicio 1957, cubierto mediante la venta de oro, había limitado las reservas a \$41 millones. A finales de 1958 sólo se disponía de \$4 millones, frente a unas obligaciones pendientes de \$39 millones; en los dos meses para cerrar el ejercicio, sólo se esperaba que la fuente principal de dólares, el Programa Dólar-peseta, aportara unos \$ 5 millones. No era mejor la situación respecto a la disponibilidad de libras. La Dirección General del IEME proponía algunas medidas para salvar la comprometida situación, como reducir al mínimo indispensable las compras de carburantes; movilización el oro depositado en el Banco de España (160 millones de pesetas, unos \$ 50 millones); y modificar el cambio aplicado al Programa Dólar-peseta (52 entonces), acercándolo a la cotización de Tánger (58) para obtener un mayor ingreso de dólares; esta medida permitiría la utilización del crédito de \$ 30 millones concedidos por los bancos americanos integrantes del Programa³.

Tras visitar los regadíos de Monegros y el Plan Badajoz, Barcelona y Sevilla, los miembros de la misión del Banco Mundial se reunieron el día 30 con los titulares de Hacienda y Comercio. El tenor de las conversaciones ilustra qué idea de estabilización tenía en mente cada parte. Para Navarro la reforma fiscal permitiría cerrar el año con un equilibrio presupuestario; el Gobierno era consciente del peligro inflacionista que podía presentarse a causa de un aumento del gasto y de la movilización de los fondos de contrapartida americanos, para lo cual se había restringido el crédito y elevado el tipo de descuento. Los sectores donde serían más eficaces las inversiones del Banco Mundial eran: eléctrico, metalúrgico, fertilizantes, y regadíos. Navarro aludió al componente especulativo de la cotización de la peseta en Tánger y al control severo de la circulación fiduciaria. Respecto al INI explicó que pasaba por dificultades de financiación al haber sido excluido de los presupuestos del Estado. Los miembros de la Misión preguntaron por las causas del desorden en la ejecución del plan de inversiones, que Navarro achacó a la falta de coordinación de las diversas ayudas y créditos recibidos de entidades norteamericanas. Demuth replicó con viveza que la coordinación de los planes debería hacerse del lado español. También aclaró que el Banco Mundial solo concedía préstamos a entidades privadas (en clara alusión negativa al INI).

Con el ministro de Comercio abordó la Misión el peligro inflacionista, la posición de divisas, y la conveniencia de elaborar un plan como el de Italia. Ullastres se mostró de acuerdo pero reiteró que las necesidades de desarrollo español eran urgentes e insoslayables: ‘no se nos puede pedir que combatamos la inflación si no se nos dan los medios para sostener el

² DGRE. “Informe de la visita a España de la misión del Banco Mundial”, 29 de octubre de 1958 (AFMC: 22, 387, 10). La 2ª parte llegó el 7 de noviembre (AFMC: 23, 400, 11)

³ Ministerio de Comercio. “Nota informativa”, 29 de octubre de 1958

desarrollo'. Demuth reconoció la difícil papeleta que tiene el Gobierno español y dio su aprobación al trabajo en equipo de Comercio y Hacienda. A preguntas de Ullastres sobre qué podría hacer el Banco Mundial por España, contestó que por lo pronto enviar una Misión más completa para estudiar la situación económica española, 'una Misión que trabaje en un plan de estabilización y expansión. Cree que habría que combinar un programa de inversiones con otro de estabilización que apoyara al primero (...) Si el Gobierno español propusiera un programa de estabilización monetaria, podrían ponerse de acuerdo a petición de España, el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial'. Ullastres replicó que con eso era suficiente: un plan avalado por el prestigio de esas instituciones que permita poner en marcha lo que su ministerio lleva tiempo trabajando. Respecto a la ayuda, no tendría que ser muy elevada, bastaría con que cumpliera un efecto óptico, más psicológico que real. Para ello el Banco enviará una misión más técnica y completa que pudiera estudiar el plan que el Gobierno sometiese y que sobre él haría las recomendaciones que considerasen útiles. Una vez hecho el estudio, concluyó Ullastres, las recomendaciones resultarían en forma automática. Demuth aclaró que sería 'un plan hecho por el Gobierno español que estudiaría el Grupo', dirigido por 'una Comisión española reducida que trabaje conjuntamente con los representantes del Fondo y del Banco', recomendación que hará a su vuelta al Presidente Black. Así es como se concretó la realización del PEL. Queda aún más evidente el papel de Comercio si apuntamos que ese mismo día se reunieron los miembros de la Misión con el Director del IEME para darle noticia del acuerdo alcanzado y ponerse de acuerdo para continuar las relaciones en los próximos meses.

La respuesta oficial del Presidente del Banco Mundial Black a Navarro lleva a éste a agrandar su papel cuando afirme años después que en su primera comparecencia ante las Cortes al volver de la India, 'habló de manera inequívoca del Plan de estabilización, presentándolo en tres fases sucesivas. Primera, la de la estabilización presupuestaria (ya lograda). Segunda, la de la estabilización financiera (ya preparada por las leyes instrumentales). Y la tercera, la de la estabilización propiamente económica, que habría de realizarse de acuerdo con los organismos internacionales' (*La Vanguardia*, 23.4.59). Es un análisis *ex post* sin base real.

Ullastres preparó en noviembre un esbozo del plan, sobre todo en cuanto a posibles soluciones a la crisis del comercio exterior, para lo que se necesitaba una estricta coordinación entre los ministerios económicos, creación de organismos (FOCOEX, Instituto de Exportación) que cumplan esa función, dar preferencia a las actividades exportadoras, y poner en marcha una reforma arancelaria. Con esta documentación en la mano se presentó en Washington una delegación española formada por Rovira, Elorza y Aragonés para examinar con el *Eximbank* la situación de los créditos pendientes. Areilza anunciaba los créditos a punto de aprobarse (ENSIDESA \$ 4,1 millones; Repesa 10; Abonos Sevilla 7,6), y los que estaban en estudio (Santa Bárbara \$ 3 millones; Térmica de Guardo 9,3; Mieres 7,5; Huelva 10,4)⁴.

Entretanto, los técnicos del Banco y del Fondo, organismos a los que España se había incorporado meses atrás, discutían la conveniencia de constituir una Misión mixta de ambas entidades. Black, Presidente del Banco, que conocía las conclusiones de la misión Demuth, se dirigió a las autoridades españolas exponiendo la necesidad de elaborar un PEL. Mientras el Banco sostenía que la Misión mixta debería traer elaboradas las líneas maestras de aquél, para los técnicos del FMI la conveniencia o no del PEL era un asunto interno sobre el que deberían decidir las autoridades españolas (Fuentes, 1984: 33). Este tema se abordaría por una misión del FMI que actuaría *in situ* con toda prudencia.

Pero antes llegarían los técnicos de la OEEC Bertrand y Castoriadis para estudiar del 10 al 16 de diciembre aspectos relacionados con nuestra balanza de pagos. Aunque el informe definitivo no se daría a conocer hasta enero, el Gobierno pudo conocer una primera valoración en la que coincidía con el análisis de medios extranjeros (*Newsweek*, *New York Times*, 9.12) que fustigaban la autarquía, el dirigismo y la falta de flexibilidad de la economía española, señalando la necesidad de una reforma estabilizadora interna antes de ser admitidos en Europa.

⁴ Telegrama nº 306/58 de Areilza a Exteriores, 3 de diciembre de 1958 (AFMC: 23, 430, 1)

La OECE señaló los viejos males de nuestra economía: inflación, descontrol de la inversión pública, agotamiento de las divisas necesarias para la importación, tipo de cambio poco realista. Era una forma de decir a las autoridades españolas que habían suspendido el examen: ‘Es urgente un enderezamiento general que suponga a la vez la estabilización financiera interior y una reforma de conjunto del sistema de intercambios y de pagos exterior. La estabilización depende esencialmente de la limitación de los gastos del Estado y de los múltiples organismos que de él dependen. También resulta indicada una acción sobre el crédito’.

El aumento de la recaudación consecuencia de la reforma tributaria, aunque modesto, permitiría la expansión del gasto público y la nivelación presupuestaria. Esto exigía desgajar del presupuesto público la financiación de los organismos autónomos, en especial el INI cuyo director Suanzes no podía ver con buenos ojos las sugerencias de la OECE. También sería necesario establecer un tipo de cambio único y realista. Lo que las autoridades españolas buscaban era un respaldo sociológico (y también más real, en forma de créditos) a un cambio de rumbo que, como hemos visto, estaba ya diseñado en Comercio, a la espera de que se dieran las condiciones adecuadas para iniciar el proceso. Esto es lo que ocurrió el 27 de diciembre de 1958 al anunciar el FMI la convertibilidad de la mayoría de las divisas europeas. Prevista ya en julio de 1955 al firmarse el Acuerdo Monetario Europeo (que había de suceder a la Unión Europea de Pagos), el gobierno inglés fue el que tomó la iniciativa con la libra esterlina. Por otra parte, suponía sancionar legalmente una situación de hecho desde 1955 ya que Inglaterra acumulaba unas reservas en dólares de 3.000 millones y había sido el principal comprador del oro que USA estaba vendiendo. Era otro episodio del enfrentamiento entre Gran Bretaña y los países de la EFTA (que defendían la continuidad de la UEP dentro de la OECE), y el Mercado Común (que con el AME pretendía dejar atrás los roces entre ambos bloques económicos a causa de los derechos de aduanas).

Aprovechando la oportunidad brindada por la convertibilidad –dice Fuentes (1984: 32)–, ‘los economistas que trabajábamos en la Administración intentamos un nuevo lanzamiento de la operación de estabilización-liberalización de la economía española que tenía que basarse en un estrecho entendimiento entre los ministerios de Hacienda y Comercio, regidos por dos personalidades muy distintas a las que resultaba muy difícil poner de acuerdo. Creíamos urgente convocar una reunión en los días finales del año 1958. Reunión que fue difícil de montar, pues los titulares de los ministerios no se encontraban en Madrid (...) Se celebró en el salón Carlos III del ministerio de Hacienda⁵. Recuerdo que en ella presenté un informe sobre el contenido y las consecuencias de la convertibilidad, informe que resumía el más detallado que se había preparado para iniciar la nueva etapa del ICE, que trataba de convertirse en el órgano de expresión de la nueva política económica. Se discutieron también otras propuestas que diseñaban el contenido de la política de estabilización y liberalización que se precisaba y se acordó la consulta a un conjunto de instituciones en torno a los tres grandes objetivos de la economía española: estabilización, liberalización e integración económica’. Se decidió remitir un cuestionario a las instituciones oportunas, ‘para que luego no hubiera francotiradores improvisados desde los periódicos’. Es el famoso Cuestionario que Navarro Rubio se apropió para reforzar su papel ante los organismos económicos internacionales.

Aunque reconoce su escaso efecto sobre las decisiones de política económica, González (1979: 171-80) analiza prolijamente las respuestas al *arma psicológica* de Navarro (1991: 121-4) que, a su vez, atribuye una gran importancia a este ‘medio de información, posiblemente el más idóneo de todos. Cuando se trata de materias que requieren unos conocimientos cualificados –como la convertibilidad de la peseta en este caso–, los únicos preparados para informar son los expertos’. Hasta aquí de acuerdo; pero la Administración española de 1959 no estaba en condiciones de trabajar así, como lamenta el Informe Burns (1958): las decisiones se tomaban dentro de cada ministerio, a veces contra la opinión de los otros, igualmente cerrados sobre sí mismos. La opinión de los expertos no iba a modificar la línea de acción prevista.

⁵ Asistieron por Comercio, el ministro Ullastres, Varela, Fuentes Quintana, y el subsecretario; del ministerio de Hacienda, el ministro Navarro, Ortiz, y Ridruejo; del Banco de España, Sardá

Parece, por tanto, exagerado decir ‘que el cuestionario estuvo provocado por la necesidad de defender un Plan de Estabilización, de meter el ambiente que se captaba en toda la vida española dentro del círculo estrecho de un Gobierno influido todavía por las viejas inercias de ciertos resabios autárquicos aún persistentes’. Porque había un cierto consenso en la opinión pública y en muchos dirigentes del régimen, sobre la necesidad de poner en marcha un plan. Pero sorprende la afirmación de Navarro de que ‘ocasionaba una reacción cautelosa por parte de algunos ministros –como el de Comercio– que se veían de este modo abocados a dar un paso de gran trascendencia, con implicaciones de carácter internacional, que no habían podido figurarse siquiera en los primeros momentos’⁶.

El 11 de enero se conocía el Informe confidencial de la OECE sobre la situación económica de España, redactado con motivo de la presentación de nuestro informe acerca de la globalización y multilateralización de pagos⁷. El asunto afectaba directamente al ministro de Comercio, al que algunos medios extranjeros como *Die Welt* veían seriamente tocado y se insinuaba la probable destitución del hombre que ‘ha intentado por primera vez lo que nunca se había pensado seriamente en el autoritario sistema. Se estimuló el ahorro, se limitaron los créditos, se intentó disminuir los gastos del Estado. Pero no se ha perseverado en tan buenos propósitos (...) La situación ha llegado a ser absurda: austeridad de una parte y, por otra, la realidad de una inflación progresiva. De aquí la crisis del comercio exterior que siempre es el punto débil del sistema económico español’. El corresponsal nota que ‘han fracasado los que no quieren habituarse a la disciplina económica’, no la *línea Ullastres* pese a los especuladores y la oposición de los grandes bancos y del cártel oficial de la industria: ‘el curso de la europeización económica tiene en este país adversarios poderosos y bien conocidos’.

La disposición favorable de las autoridades españolas para abordar un programa estabilizador había sido comunicada a los representantes del FMI y de la OECE desde el momento en que se acordó el envío de las misiones⁸. Como indica Viñas (1979: 1022n), en diciembre anterior, en visita al Departamento de Estado, se había ya tratado del tema de la misión ‘que estudiaría con funcionarios españoles los problemas que plantean los planes de estabilización de la peseta, y de inversiones para fortalecer la economía española’. Hacía tiempo que se había solicitado ayuda financiera estadounidense al respecto y pensado informarles de la colaboración del FMI en la estabilización monetaria⁹.

⁶ Ciertos pasajes de las *Memorias* de Navarro dan la impresión de ser una interpretación *ex post* de los acontecimientos que rodearon al Plan de Estabilización. Cuando Ullastres está ya planteando en marzo de 1957 la necesidad de ese plan, y en enero de 1958 pone a todo su equipo a trabajar en la preparación de las medidas necesarias, nada se sabe de Navarro fuera de su exitosa gestión de las cuentas públicas. Por eso, no es creíble cuando, de pronto, se nos presenta como abanderado de la causa estabilizadora que, por otra parte, venía siendo objeto de atención por los funcionarios de su ministerio y del Banco de España

⁷ Informe de la OECE sobre la situación económica de España, Delegación de la OECE, 11 de enero de 1959 (AFMC: 24, 469, 8)

⁸ En cumplimiento del acuerdo alcanzado en enero en París por Ullastres y Ellis-Rees, Presidente del Consejo de la OECE, en febrero debería haber venido a España una misión de la OECE, encabezada por Castoriadis y Fay, pero esto no ocurrió hasta abril. La razón del retraso la explica el Jefe de la Misión ante la OECE Núñez a Castiella el 20 de febrero: las negociaciones se habían interrumpido tras el anuncio de que no habría devaluación; de modo que el 30 de enero hubo que reiterar la solicitud de envío de unos expertos ‘sin misión específica (...) sin compromiso alguno para la Organización (...) Ha quedado abierto el camino para la reanudación de nuestras negociaciones con la OECE, aunque indudablemente en un tono menor y menos favorable’. También indicaba Núñez el deseo de la OECE de esperar a que terminara la misión del Fondo que ya se encontraba trabajando en España; deseo compartido por el Fondo (Areilza a Castiella, 5 de febrero de 1959) (AFMC: 24, 506, 5)

⁹ Proyecto de Memorandum a la Embajada USA, 25 de noviembre de 1958 (AMAE: R-7741, E 1)

Como fruto de los contactos el 19 de enero H. Cochran, Subgerente del FMI, propuso a J. Bastos, Director del IEME, el envío de una misión del Fondo en febrero¹⁰. Bastos respondió (29 de enero) que a las autoridades españolas les gustaría aprovechar la visita para estudiar un programa de recuperación de la economía española que debería incluir ‘las medidas que deberíamos tomar así como a la cooperación externa necesaria para conseguir esos objetivos’. Las autoridades españolas conferían de entrada a la misión un alcance que iba más allá del cumplimiento preceptivo del artículo XIV; la posibilidad del futuro PEL ya quedaba esbozada en esta comunicación¹¹ (Muns, 1980: 29). Hubo, por tanto, variados contactos con los organismos internacionales para encajar el plan que preparaba Comercio, dentro de una cobertura exterior que le diera credibilidad ante el Gobierno.

El 19 de enero E. Black, Director Ejecutivo del Banco Mundial, agradecía a Navarro la ayuda que las autoridades españolas habían prestado a la misión encabezada por Kamarck y Demuth, apreciando que en nuestro país existían los elementos físicos y humanos necesarios para un desarrollo económico satisfactorio¹². Pero habría que atajar la inflación: ‘a no ser que se tomen nuevas y vigorosas acciones la situación puede empeorar más. Naturalmente la presión de la Balanza de Pagos y la distorsión de la economía, causadas por la continuada inflación afectaría seriamente la capacidad de España para atender a su deuda exterior. Sobre la base de nuestro modo de ver, el Banco podría pensar en prestar cantidades importantes a España, solamente si se toman medidas necesarias y se muestran efectivas para estabilizar la economía y mejorar la balanza de pagos’. Seguía Black: ‘El FMI nos ha informado que proyecta enviar una misión a España¹³. Después de que el Fondo haya tenido en cuenta el informe de su propia misión, podríamos entrar a discutir las medidas para situar la economía sobre una base sana y estable’. El Banco se comprometía a ‘proporcionar unos firmes cimientos para la expansión económica de España’. Buena falta nos hacía.

Carrero planteó en la CDAE de 6 de febrero, la conveniencia de que la coordinación de los trabajos de la inminente Misión se realizase desde los ministerios de Comercio y Presidencia del Gobierno, a través de la OCYPE. Castiella reivindicó la participación de su Departamento aduciendo que ‘el objetivo de la misión del FMI no se limita a discutir el problema del cambio exterior, puesto que ha de llevar a cabo un estudio detenido de nuestra economía para hacer un examen crítico y proponer las medidas conducentes a su reajuste’, y que la entrada de España en la OECE ‘es menos un problema de comercio exterior y de pagos que el de una política económica global’¹⁴. Atendiendo a esta petición y a las quejas de Hacienda, la CDAE del 13 de

¹⁰ “Sobre la venida de la comisión del Fondo y Banco Mundial”, del Encargado de Negocios en Washington, 15 de enero de 1959 (AFMC: 24, 475, 4)

¹¹ Esta respuesta aclara, según Fuentes Quintana (1984: 33), dos hechos oscuros en la elaboración del Plan Nacional de Estabilización: 1º. El deseo por parte de España, y concretamente, por parte del Ministerio de Comercio, de que la Misión del Fondo constituya una oportunidad para estabilizar la economía española. Se trata de aprovechar el examen en torno al artículo XIV, para “elaborar un plan”, afirmación que desmiente la especie de que el Ministerio de Comercio demorase o no estuviese de acuerdo con la necesidad de un plan de estabilización; y 2º. La tensión de las relaciones entre la OECE y España. Las autoridades españolas quisieron aprovechar la presencia de la Misión del FMI para llegar a una globalización y liberalización del comercio exterior, que se hallaba detenida por la paralización de las negociaciones con España de la OECE

¹² Carta de Black a Navarro Rubio, 19 de enero de 1959. Idea reiterada por Black el 14 de julio de 1960: ‘España no es un país rico pero tiene suficientes recursos naturales, mano de obra y talento empresarial para un desarrollo económico sostenido’

¹³ Esto no cuadra con la tesis de Hispán (2006: 145) de que fue E. Ridruejo, Subgobernador del Banco de España y hombre de confianza de Navarro Rubio, quien consiguió, en su viaje a New York el 1 de febrero, que el FMI accediera a enviar una misión a España. Ridruejo no estaba en Estados Unidos el 1 de febrero, sino diez días más tarde, aunque tuvo tiempo de entrevistarse con Ferrás que salía para Madrid

¹⁴ Carta de Castiella a Carrero, 11 de febrero de 1959 (AGA, PG, serie SG, caja 10, E 45/59)

febrero ‘acordó designar una Ponencia de trabajo para mantener las conversaciones con los representantes del FMI que llegarán próximamente a España’, integrada por Ortiz Gracia, Varela, Sardá, Elorza, Rojas y Cotorruelo. ‘Para un plan más amplio’, anotó Ullastres al margen del escrito, aludiendo al alcance que quería dar Comercio a estos contactos.

A la prensa no se le escapó la importancia de la Misión¹⁵. El 3 de febrero *The Financial Times* anunciaba la llegada de los expertos del FMI: ‘La misión está encargada de examinar problemas tales como la factibilidad de la devaluación en España, la convertibilidad y las reformas fiscales concernientes. El subgobernador del Banco de España, Epifanio Ridruejo, visitará los EE.UU. para efectuar contactos preparatorios antes de dicha reunión’. En efecto, el 10 de febrero Ridruejo confía sus impresiones a Navarro: ‘Ayer tuve un almuerzo invitado por los del Fondo que presidió Cochran, el segundo del FMI (Jacobsson estaba fuera) y asistieron los miembros de la misión que va a España. Después tuve una larga conversación con Ferrás, a quien me esforcé en exponer los puntos de vista que tú habías sugerido. No sé si lo conseguí, pero Aragonés que asistió a la conversación quedó muy complacido (...) Al día siguiente, visité a los del *Eximbank* (Presidente, Vicepresidente y Jefe de Europa), a los colaboradores inmediatos de Black. Hoy me recibe el director del *Chase*’¹⁶. También el embajador Areilza hacía recomendaciones para ganarse a la misión del Fondo¹⁷.

En la reunión de 13 de febrero de la CDAE se advirtió el alcance que el ministro de Comercio daba a los contactos que, a partir del día siguiente, tendría con la Misión. Ullastres leyó las ideas que Castiella había acordado el día 12 con los directores generales de Organismos Internacionales y de Relaciones Económicas: ‘El problema capital que tiene que resolver la Comisión [CDAE] es la de perfilar los planes económicos que los representantes españoles encargados de dialogar con la misión tienen que presentarles, matizando la posición del gobierno español (...) Es absolutamente necesario que la Comisión Delegada fije la posición del gobierno sobre el problema de fondo o planes económicos a someter a la misión del Fondo’. Parece que se logró ese objetivo ya que la ‘Memoria de la Dirección General de Relaciones Económicas para 1959’ recoge que dicha Comisión señaló ‘los planes económicos a estudiar conjuntamente con la misión del FMI’ (Viñas, 1979: 1020). Se fijaron los detalles del plan.

Por tanto, antes de llegar los expertos del FMI parecía establecida: la necesidad de una estabilización, la preparación de los distintos estratos del país para acometerla, el impacto social y económico de las medidas, y cuáles serían éstas. Varela (1990: 48) corrobora que ‘la decisión última estaba tomada, faltaba la estructura técnica que convenciera y permitiera llevar a la práctica la decisión política. El último elemento, decisivo, a este respecto, fue el hacer las propuestas desde el extranjero, lo cual facilitó mucho las cosas (...) Era necesario del todo, al único elector. Su desconfianza ante todo lo novedoso era conocida; de ahí su proverbial lentitud al adoptar decisiones’. Era el inicio de lo que Rubio (1968: 7) llama ‘política del boomerang:

El interés con que las autoridades españolas esperaban la anhelada Misión se vería reforzado por el enfriamiento de nuestras relaciones con la OCEC una vez que España quedó como una molesta excepción dentro de un nuevo panorama de convertibilidad generalizada. El embajador Núñez confirma ese ‘notable enfriamiento’ de las altas esferas de la OCEC ‘como consecuencia de las informaciones aparecidas en España sobre envío de una misión de expertos de la Organización para formular un plan de estabilización de nuestra economía, sobre concesión de ayudas financieras a nuestro país y, por último, sobre entrada inminente del mismo en la OCEC’ (AMAE: R-5884, E 1)

¹⁵ “La misión aspira a redactar un amplio y minucioso informe de sus puntos de vista sobre el momento económico español, capaz de servir de pauta a un reajuste general de problemas específicos relacionados no sólo con los índices internos de precios, producción, reservas, divisas, comercio, etc., sino asimismo a la coordinación nacional dentro del cuadro de las nuevas realidades internacionales (...) La medida de la importancia de la misión la da el hecho de que el Fondo tiene por misión fundamental la estabilización de divisas y cambios en los países afiliados, con objeto de corregir los desequilibrios existentes en su comercio exterior y facilitar así el intercambio con el resto del mundo” (ABC, 4.2)

¹⁶ Cartas de E. Ridruejo a Navarro Rubio, 10/11 de febrero de 1959

¹⁷ Despacho nº 131/59 de Areilza a Castiella, 4 de febrero de 1959 (AFMC: 24, 515, 2)

para movilizar al Gobierno se recurre a los organismos internacionales, que en calidad de expertos independientes y experimentados indican a las autoridades el camino a seguir'. Como diría Ullastres, 'la estabilización hay que hacerla desde el extranjero'.

La Misión del Fondo Monetario Internacional llegó finalmente a Madrid el 14 de febrero de 1959, inaugurando un periodo de colaboración con las autoridades españolas que culminará en junio con la aprobación del Plan de Estabilización y Liberalización. Pero esa es otra historia.

Archivos consultados:

AFMC Archivo Fernando M^a Castiella

AGA Archivo General de la Administración (Alcalá de Henares)

AMAE Archivo del Ministerio de Asuntos Exteriores

Bibliografía:

Bayod, A. (ed.) (1981), *Franco visto por sus ministros*, Barcelona: Planeta

Fuentes, E. (1984), El plan de Estabilización Económica de 1959, veinticinco años después, *ICE* n° 612-613, agosto-septiembre, p. 25-40

González, M. J. (1979), *La economía política del franquismo (1940-1970)*, Madrid: Tecnos

Muns, J. (1980), *Historia de la relaciones entre España y el FMI. 1958-1982*, Madrid: Alianza Editorial

Navarro Rubio, M. (1991), *Mis memorias*, Barcelona: Plaza y Janés

Payne, S. (1993), *Franco, el perfil de la historia*, Madrid: Espasa-Calpe

Varela, M. (1990), El Plan de Estabilización como yo lo recuerdo, *ICE* n° 676-7, diciembre-enero, p. 41-55

Viñas, A. (1979), *Política comercial exterior de España (1931-1975)*, Madrid: Banco Exterior de España