

Las misiones de expertos internacionales en España previas al Plan de Estabilización

(1957-1959)

The Missions of International Experts in Spain Prior to the Stabilization Plan

(1957-1959)

Jesús M. Zaratiegui^{a,®}

^aUniversidad de Navarra
 ®Contacto: zmosjsi@gmail.com

Resumo

El artículo proporciona un análisis del pasado de interferencia de instituciones internacionales en la soberanía económica española, y su impacto en la compleja burocracia ministerial española, a través de los informes de misiones de expertos de instituciones internacionales a la España del franquismo.

Palavras-chave

Misiones de expertos | España | FMI | Banco Mundial | OCDE

Códigos JEL

G10 | G20 | G30 | H1 | H50

Abstract

The article provides an analysis of the interference of international institutions in Spanish economic sovereignty, and their impact on the complex Spanish ministerial bureaucracy, utilizing the reports of expert missions of international institutions to Franco Spain.

Keywords

Expert Missions | Spain | IMF | World Bank | OECE

JEL Codes

G10 | G20 | G30 | H1 | H50

Artigo recebido em 25/09/2018. Aprovado em 14/04/2019.

1. Introdução

En 1959 el gobierno español acometió un plan de estabilización que puso orden en una economía que había vivido dos décadas de autarquía: disciplina presupuestaria, cambio único para la peseta, lucha contra la inflación, puesta en marcha de un sistema fiscal, fueron los logros principales. Como corolario, España ingresó en los organismos económicos internacionales, con la consiguiente pérdida de soberanía económica: al FMI y a la OECE en 1958, y al GATT en 1963. Desde entonces, la periódica visita a Madrid de sus misiones de expertos (Banco Mundial, FMI, OECE) fue el peaje que el régimen hubo de pagar para acceder a la necesaria financiación de los planes de desarrollo (Delgado, 2001). Esto no quiere decir que las misiones fueran un fenómeno ausente de la realidad económica del país ya que la influencia exterior en la política económica española es un proceso iniciado antes de la llegada de los tecnócratas al gobierno. La entrada en los organismos económicos internacionales en 1958-59 significó aceptar un nuevo marco de

política económica. Había un escaso margen de maniobra para el gobierno cuando el país precisaba del *rescate* del FMI y el Banco Mundial; ambos organismos evaluaron cada una de las piezas del programa de ajuste activado y recomendaron a los gobiernos desarrollistas en qué reformas estructurales debían avanzar. Nosotros nos centramos en este trabajo en las misiones de expertos que en periodo 1957-59 ayudaron de forma decisiva a la operación estabilizadora.

Conviene destacar el papel de supervisión que desempeñó el FMI. Este organismo financiero fue concebido como ayuda a los países miembros que tuvieran dificultades coyunturales de balanza de pagos para que sus problemas no se extendieran al resto del mundo. También orientó sus políticas de ajuste a los países menos desarrollados, yendo más allá de su mandato inicial de ayudar a resolver problemas coyunturales, para adentrarse en un nuevo papel de control y orientación de las reformas estructurales, supeditadas al respeto de la estabilidad financiera internacional.

El diagnóstico de la realidad económica española que llevaron a cabo las misiones de expertos es una buena guía para valorar los efectos de la acción del Estado en el impulso de la actividad empresarial. El análisis de los datos que recabaron ofrece una visión certera de la efectividad de las medidas puestas en práctica. El forcejeo para que ciertas apreciaciones no aparecieran en los informes oficiales de cada misión, por contraste, revela realidades que las autoridades españolas pretendían ocultar a la opinión pública. Dadas las innumerables trabas que años de autarquía habían arraigado en la actividad productiva, no sorprende que los integrantes de las sucesivas misiones pusieran el dedo en la llaga de tantas deficiencias que deberían corregirse (y que nuestros gobernantes prefirieran hacerlo lejos del foco de la atención pública, nacional o internacional). También se usaron esos informes para reforzar ante Franco planes que implicaban medidas liberalizadoras de la economía. Los aspectos primero (que los informes son un buena diagnosis de la economía española) y tercero (que se usaron para reforzar ante el poder las medidas liberalizadoras de la economía) son sobradamente conocidos. En este artículo prestamos atención al segundo punto, quizá menos conocido, que refleja datos reveladores de aspectos que las autoridades españolas intentaron ocultar a la opinión pública, con vistas a la puesta en marcha del Plan de Estabilización de 1959.

No hay consenso en la historiografía sobre el efecto real que tuvieron las misiones en la realidad económica de la España del momento. Frente a los que afirman que se trata de un simple apoyo exterior a medidas ya planificadas por el gobierno, están los que adjudican a las misiones un papel fundamental para remover viejos obstáculos heredados de la etapa autárquica. Este artículo intenta dilucidar este dilema, analizando las medidas de política económica que pudieron ponerse en marcha sin la ayuda del exterior, y aquellas otras que nunca hubieran visto la luz sin el empujón que supuso la presencia en España de los expertos de los organismos económicos internacionales.

En este trabajo hemos utilizado fuentes diversas: desde los informes de las misiones hasta las memorias de los actores principales en la negociación. Hay un número de *Información Comercial Española* de diciembre de 1989, coordinado por Varela, en el que Sardá, Fuentes Quintana, Martí, Tamames y Velarde rememoran la elaboración del plan. Tenemos los testimonios de Tamames (1973), Fuentes Quintana (1984), Varela (1990), López Rodó (1990), Navarro Rubio (1991) y Estapé (2000). El uso de relatos personales escritos mucho tiempo después obliga a someterlos a contraste; hay que ponderar el valor que pueda tener una memoria sesgada bien por el conocimiento ex post de los hechos históricos (el relato del testigo se construye sabiendo cómo acabaron los hechos), bien por la vindicación subjetiva de esa actividad por sus propios protagonistas. Hay otras obras clásicas que abordan esos años, como las de Viñas y González, ambas de 1979, y otras más recientes: Barciela et al. (2001), Sánchez y Tascón (2003), Álvaro (2011), Castro (2012), Calvo (1999 y 2006), De la Torre (2005 y 2011), De la Torre y Sánchez (2011), Guirao (1995), Martínez (2000), Puig y Álvaro (2004), Puig y Castro (2009), Prados, Roses y Villarroya (2012), Ramos y Pires (2009), y Sánchez Sánchez (2006). Desde un punto de vista político la síntesis de Hispán (2006) sobre las luchas de poder en la política económica española.

Por supuesto, es útil la opinión de los integrantes de estas misiones que asesoraron a las instituciones españolas. En primer lugar, contamos con el testimonio de Ugo Sacheti (1989), economista del FMI, que participó en las tres misiones previas al PEL. Otra buena referencia es la obra de Muns (1980) que trabajó

algunos años en el FMI, lo mismo que ocurría con Ortiz Gracia; y Sardá (1987) que jugó un papel principal como enlace con las misiones desde el ministerio de Hacienda. Además de archivos públicos y privados extranjeros (gobiernos, organismos multilaterales, bancos y empresas), hemos tenido acceso a una fuente primaria de primera magnitud: los archivos privados de los dos ministros impulsores del plan, Navarro Rubio y Ullastres, depositados en la Universidad de Navarra (AGUN).

La estructura del trabajo tiene cuatro partes. Tras la introducción abordamos las medidas que pudieron tomar los ministerios económicos, antes de recibir el asesoramiento exterior, para retirar los obstáculos que años de autarquía habían puesto para la reforma económica en nuestro país: son las medidas de política económica que pudieron hacerse sin ayuda del exterior. En el apartado central nos ocupamos de la influencia que tuvieron las misiones de expertos del FMI, del Banco Mundial y de la OCEC en poner nuestra economía sobre los carriles de la ortodoxia. Intentaremos probar que fue una acción coordinada entre los técnicos españoles y los expertos de los organismos internacionales. Por último, planteamos algunas conclusiones.

2. La política económica que pudo hacerse sin ayuda exterior

La economía española había adquirido un sesgo autárquico durante la crisis de los años 30, pero este carácter se reforzó tras la guerra civil española. Basado en una política de sustitución de importaciones por productos de fabricación nacional, y en un régimen de cambio múltiple (algo, por lo demás, común a otros países -como Brasil- en la época). El Instituto Nacional de Industria, un órgano autónomo de los ministerios, creado a imitación del IRI italiano, acabó siendo el principal grupo industrial de España durante los 50 años comprendidos entre el final de la guerra civil y los años 90.

Un dato que interesa retener es que España no recuperó los niveles de renta por habitante de la II República (1931-39) hasta mediados de los años 50. A partir de 1959 la producción inicia una recuperación y el aislamiento de la economía ya no es tan extremo, aunque continúen los desequilibrios económicos y el fuerte intervencionismo. En 1960 la renta per cápita española tan solo se situaba por delante de Portugal y era el 53% de la alemana y francesa, el 68% de la italiana, y el 59% de la media de los países comunitarios. La financiación de los déficits públicos de los primeros años cuarenta se realizó mediante emisiones directas de deuda directamente pignorable, lo que generó una liquidez casi ilimitada al sistema bancario que sentó las bases del crecimiento de los precios en la década de los cincuenta.

Las medidas de política económica que abordó el Gobierno de 1957 en el bienio pre-estabilizador (unificación de tipos de cambio, reforma tributaria, inicio del proceso de liberación, lucha contra la inflación) iniciaron el desmontaje del complejo 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: Manuel de Torres estuvo detrás del primer plan (1948) que se agotó por problemas en la balanza de pagos. Casi simultáneos con el español se llevaron a cabo varios intentos con suerte desigual en Argentina, Turquía y Francia. El interés de los organismos internacionales en el plan español derivaba del incierto resultado de estos planes anteriores y del deseo de mostrar un ejemplo exitoso, imitable por otros países, en los albores de la década del desarrollo. Bajo la guía de los autores de la teoría del desarrollo (W. Arthur Lewis, Myrdal, Hirschman) menudearon los intentos por conseguir un desarrollo sostenible pero, a la postre, sería reemplazada por la más manejable teoría del crecimiento económico¹.

Nuestra economía padecía un estrangulamiento crónico, producido en el sector exterior por causas monetarias (inflación) y estructurales (proteccionismo) (Varela, 1990, 43-47). La situación posterior a 1939 añadió tres elementos nuevos. En primer lugar, el régimen político español tenía una gran desconfianza en

¹ Señala J. A. Alonso (2008) que una inapropiada modelización de la teoría del desarrollo ha hecho que sus autores hayan quedado relegados a un lugar secundario frente a la exitosa teoría del crecimiento

el mercado, cuyas fuerzas debían ser dirigidas por los intereses nacionales. Esta desconfianza se extendió al mercado internacional una vez que los vencedores de la II Guerra Mundial levantaron un cordón sanitario en torno a España, con lo cual se abandonó todo intento de articular un enfoque alternativo de la política económica. 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 Unidos². Paradójicamente, comenzó una fase de expansión que contribuyó a aumentar los desequilibrios básicos de una economía anclada en su línea tradicional de expansión monetaria, 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 del comercio exterior, la utilización abusiva de los cambios diferenciales y otras medidas dirigistas. El agotamiento del modelo pedía un cambio. 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.

De todas maneras, conviene evitar el cómodo análisis de que ocurrió lo lógico, lo inevitable, después de años de autarquía. Porque este periodo había conocido etapas de extraordinaria estabilidad de precios, como los años 1951-52, cuando las reservas alcanzaron los 200 millones de dólares. Con frecuencia se otorga a los Acuerdos de 1953 con los Estados Unidos un valor económico que no tuvieron, llegaron en el mejor momento del régimen y reforzaron, eso sí, el frente político dando un respaldo a la última dictadura del mundo occidental. La misma política de sustitución de importación, impulsada por Arburúa, aunque hoy parezca un rancio recurso sin recorrido, no lo parecía así a mediados de los años 50. "La verdad es que otra vuelta de tuerca de manivela a la autarquía tenía a su favor la continuidad plena del modelo vigente en aquellos momentos y, por tanto, no exigía ni esfuerzos de imaginación ni el enfrentamiento a situaciones creadas" (Martí, 1990, 70). La existencia de una alternativa continuista pone en valor la decisión de acometer un plan de estabilización económico.

En las entrevistas preparatorias del libro sobre la política económica del franquismo (1979), Manuel J. González arrancó a Ullastres una alabanza a los logros conseguidos en los años de la autarquía aunque el ministro repudiara ésta como forma de organización económica. En concreto, Ullastres señala cuatro aspectos positivos de la autarquía: dinamizó el mundo empresarial; surgieron industrias nuevas que se consolidaron; en los sectores siderúrgico y químico se ampliaron o instalaron nuevas empresas; y, en plena estabilización, esta base industrial permitió sacar al mercado una gama de productos que coadyuvó al éxito del Plan³.

El Plan fue posible gracias a la existencia de un clima psicológico. Desde luego, sus principales responsables habían llegado a la conciencia de que algo había que hacer, aunque la mayor parte de las autoridades económicas ni siquiera conocía la palabra estabilización. Tampoco hubo casi obstáculos en las altas esferas del Gobierno, tan solo el recelo de la ignorancia: la actitud general fue un cauto dejar hacer. Dice Ullastres en la citada entrevista: "En realidad las dificultades tanto técnica como políticamente fueron un juego de niños". Aunque no descarta la oportunidad: se pudo hacer entonces, pero hubiera sido imposible unos años antes. Esa es la visión ortodoxa que ex post nos han transmitido Navarro Rubio, Varela, Fuentes Quintana o Sardá. La idea de un plan de estabilización ya estaba presente en los ministros reformistas del 57, respaldados por el grupo de economistas salidos de la Universidad de Madrid, y el papel del FMI, BM

² Para una visión completa del intervencionismo en la política española del franquismo, puede consultarse el artículo de Buesa y Pires (2002)

³ Manuel J. González a Ullastres, 31 de enero de 1973 (AGUN/AUC/696)

y OECE se habría limitado a proporcionar argumentos y reforzar las decisiones que ya "se sabía habrían de tomarse" para convencer al "único elector". Utilizando la muy citada frase del ministro de Comercio, Alberto Ullastres, "la estabilización y la liberalización hay que hacerla en España desde el extranjero". Así, las misiones de expertos de los organismos internacionales fueron meras auxiliares para que frenar a los sectores inmovilistas del Gobierno.

La tesis es que la influencia exterior apenas fue relevante para el diseño y puesta en práctica del Plan de Estabilización de 1959. Si acaso fue utilizada para reforzar una estrategia de nueva política económica *made in Spain*. Más en concreto los ministros de Comercio y Hacienda, apoyados en los jóvenes economistas y técnicos del gobierno, fueron los artífices de esa gran operación de reequilibrio macroeconómico. La habilidad de Ullastres y Navarro Rubio llegó hasta el punto de utilizar a los organismos internacionales simplemente para recabar argumentos ad hoc que domeñasen el irredentismo autárquico del dictador. Es la vieja idea franquista de que fue el propio régimen el que sembró "las semillas del desarrollo". Sin embargo, hace tiempo que economistas e historiadores económicos demostraron que el papel de los organismos internacionales fue decisivo a la hora de forzar al gobierno español a adoptar el arsenal de política económica que venía aplicándose en el mundo occidental desde 1945. No es este, como se viene diciendo, el punto de vista de los dos ministros que fueron jefe de obra del Plan, Ullastres y Navarro Rubio. Para ellos la suerte ya estaba echada y decidida desde dentro y los asesores foráneos se limitaron a dar empaque a la operación para que sus argumentos acabasen de remover el inmovilismo del dictador y su valido (el mismo que algo tuvo que ver con la llegada de ambos ministros al Gobierno). Lo que me hace dudar es la opinión tan categórica del siempre tan mesurado Juan Sardá (1989a, 470): "Desde 1957 esta idea la tienen clara al menos dos de los nuevos ministros (...) los ministros de Hacienda y Comercio estaban convencidos, desde que fueron nombrados en 1957 de que la política económica reclamaba un cambio profundo".

Estas opiniones están en abierta oposición a lo que ha mostrado la historiografía económica española desde los años setenta a la actualidad. Quizá la escasa eficacia de las medidas pre-estabilizadoras sea una prueba del papel de los expertos internacionales: aunque la enfermedad estuviera bien diagnosticada, no se disponía aún de la receta adecuada. Hasta 1959 no estuvo sobre la mesa una propuesta completa y un plan de aplicación que, además, permitiera negociar con los organismos internacionales el necesario respaldo político, técnico y financiero de la operación. El contacto con los técnicos del exterior allanó el camino para que se fuera participando en los trabajos de la OECE (ya había una delegación permanente en París años antes del ingreso en 1959), y para que España se pudiera adherir al Banco Mundial y al FMI (1958). Este hecho fue crucial: sus informes incidirán 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 prohibía toda discriminación en los pagos por cuenta de renta).

Además, antes de desencadenar la operación estabilizadora, era necesario poner en marcha otras medidas: reforma fiscal, freno de tensiones inflacionistas, control del déficit interior y de la balanza de pagos. Navarro Rubio (1991, 87 y 106) advirtió el potencial del nuevo enfoque en 1957 tras la reincorporación al Ministerio de Hacienda de J. A. Ortiz Gracia, que trajo de Washington, donde había trabajado en el FMI, 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 acompañado de un proceso de liberación que permitiese entrar por la vía de la libre competencia en el campo de los espacios internacionales. La idea de la estabilización se presentó como el *leiv motiv* de la política propugnada por el ministro de Hacienda, aunque acabaría siendo compartida por los ministerios de Hacienda (en temas fiscales, presupuestarios, financieros y crediticios) y Comercio (en todo lo demás)⁴. La operación estabilizadora estaba en la mente de los ministros económicos, pero faltaba convencer a Franco y a los altos funcionarios que seguían viviendo de las prebendas de la autarquía.

⁴ Un intento de evaluar el impacto económico de las reformas orientadas al mercado durante la dictadura franquista, en Prados de la Escosura (2012), p. 182.

El Servicio de Estudios del ministerio de Comercio, dirigido por E. Fuentes Quintana, tenía disponible en enero de 1958 un trabajo con las líneas generales de un plan de estabilización. El estudio apunta a un plan inaplazable, de corta duración (dos años), factible pero con altos costes sociales. El primer anuncio público de que se iba a una operación estabilizadora lo hizo Ullastres en mayo en el discurso de apertura de la Feria de Muestras de Barcelona. "Hacia un perfecto Plan de Estabilización", titulará *Informaciones* (28.5). Se ponía el Plan en relación con el recién creado 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". Buenas intenciones pero ineficaces si no se lograba el empujón desde el exterior al que Franco se resistía.

3. Las medidas de política económica que necesitaron apoyo del exterior

Las misiones de expertos fueron un elemento muy característico de la Europa posterior a 1948. Diversos organismos internacionales enviaron estos grupos de trabajo para elaborar informes sobre la situación de los países que precisaban ayuda en los términos establecidos, y con las consecuencias que suelen derivarse de ello. Para ello se desplazaron a los países las misiones del FMI, el Banco Mundial o la OECE. Más específicamente, los equipos del FMI buscaban analizar los datos macroeconómicos y elaborar las prescripciones más adecuadas para cumplir los objetivos fijados y activar los programas de ajuste necesarios para ayudar al país que atraviesa problemas de liquidez, con independencia del origen real de esos problemas. Muchos expertos y antiguos funcionarios coinciden en señalar que los informes realizados respondían a un mismo patrón previo (que encaja en la ortodoxia reinante) y suelen concluir con recetas similares, adaptadas, eso sí, a los datos reales de las economías analizadas, puesto que esa es una labor aparentemente "técnica" y no ideológica.

A ningún país se le obligaba a pertenecer al FMI ni a pedirle dinero ni a hacer lo que este dijera, pero si un país no pertenecía al FMI tampoco tenía acceso a otros organismos del sistema de las Naciones Unidas, como el Banco Mundial, ni acceso a la financiación internacional privada en condiciones razonables. Y España no podía permitirse a finales de los años 50 seguir en su aislamiento. Por eso solicitó el ingreso en el FMI, es decir, firmando el Convenio Constitutivo, y eso les obligó a aplicar lo que decidieran sus socios, algunos con más peso que otros. Cada país recibía préstamos por tramos, en relación a su cuota, con la obligación de devolver ese préstamo, que no se concedía si no se aplicaban las medidas aprobadas por el Fondo, es decir por los órganos de gobierno nombrados por los propios socios, que son los que ponían el dinero a través del sistema de cuotas.

De lo anterior se colige que participar en organizaciones internacionales como el FMI se traducía en una cesión de soberanía económica, aspecto al que se resistía con fiereza el gobierno español. Uno de tantos ejemplos se dio en la CDAE de mayo de 1957 cuando Navarro Rubio, el ministro de Hacienda, afirmó: "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. Para estabilizar las inversiones con la justa capacidad de los españoles, se piensa reducir las emisiones de deuda". El ministro Arrese le interrumpió, 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 refleja dos enfoques diametralmente opuestos respecto a las misiones de expertos económicos. No hay que olvidar que entre 1951 y 1960 los precios subieron un 63,8%.

La alergia del ministro de la Vivienda a la intervención exterior de la Europa o América liberal y permisiva, era compartida por Franco y el almirante Carrero Blanco. En esa primavera de 1957 Carrero

entregó a los gestores económicos un Plan coordinado de aumento de la producción nacional. Como señala Payne (1993, 184), en lugar de reformar, 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 balanza de pagos con una drástica reducción de las importaciones. Reflejo de la mentalidad de Franco, era una proyección doctrinal destinada al fracaso, por lo que los ministros económicos hicieron caso omiso a la advertencia y comenzaron a recorrer el sendero que ya seguían nuestros vecinos europeos, de los que penosamente nos alejábamos. Pero la existencia de tal documento nos muestra que la continuidad del modelo autárquico era una alternativa real que contaba con numerosos defensores, sobre todo entre las élites agrarias e industriales que evitaban así la competencia de los productos extranjeros.

José Luis Arrese yerra porque España necesitaba tanto la pericia técnica de los miembros de las misiones como la persuasión que transmitía el cuño de sus carteras (FMI, BM, OECE). Por supuesto, a su llegada a un país determinado su conocimiento de la realidad económica era escaso, pero esa mirada desde fuera hacía más objetivo y creíble su juicio. Ugo Sacheti, uno de los expertos que vino con Ferrás en la misión del FMI en 1959, afirma (en Varela, 1994, 309) que cuando visitó España con la primera misión (luego vendría dos veces más) sus conocimientos sobre la situación española y su política económica eran escasos. No le pasó inadvertido a Sacheti el contraste entre el alto nivel de competencia profesional de los miembros del joven equipo técnico español que los recibió, y "la tendencia en los niveles administrativos inferiores a racionalizar el statu quo, lo que era comprensible dada la dirección centralizada de la economía española" durante el periodo autárquico. De nuevo aparecen las dos tendencias en pugna sobre la presencia de misiones en España.

Los primeros contactos a nivel técnico se habían dado en los primeros cincuenta, intensificados por la llegada de instructores militares y mecánicos tras la firma de los Convenios con Estados Unidos en 1953. En lo económico los primeros cambios vinieron forzados por la insistencia de los norteamericanos, preocupados por el alarmante curso de la inflación en España durante 1956. Juan J. Rovira, Director General de Cooperación Económica, fue el encargado de negociar con O. L. Sause, Jefe de la Misión económica norteamericana en España, dependiente de la *ICA* (*International Cooperation Administration*). El informe Rovira ordena los puntos tratados y la información que pedía la Administración americana para coordinar con España un programa de lucha contra la inflación. Advierte que no se habían disipado las dudas de las autoridades americanas sobre la voluntad del nuevo gabinete (el informe se presentó en marzo de 1957) para avanzar un programa claro de lucha contra la inflación. El Consejero Económico de la embajada española en Washington, José M. Ruiz Morales, había recibido un inequívoco mensaje cuando visitó la sede de la *ICA*: "si no anunciamos medidas anti-inflacionistas, no tendremos Ayuda adicional. La reticencia del *Eximbank* está ligada con las medidas anti-inflacionistas antes aludidas y con el reciente cambio de nuestro Gobierno y la ausencia de una declaración de nuestra política económica"⁵. También el Informe Caffery, aprobado por el Congreso americano en marzo, que concedía una ayuda adicional a España, incluía un apartado de "Cambios recomendables" exigidos a nuestro país en materia de inflación. Pedía sanidad presupuestaria, evitando que entes autónomos como el INI recibieran partidas al margen de la contabilidad nacional, al igual que redujese la capacidad de endeudamiento de estos organismos. Este trabajo preparatorio abrió el terreno (y los ánimos de los más opuestos a recibir consejos de las democracias liberales) para la llegada de una primera misión.

En abril de 1957 llegó la primera misión oficial técnica. Dirigida por el vicepresidente de Transacciones Invisibles de la OECE, R. Brayne, el informe final alerta contra las tensiones inflacionistas⁶, y se centra en la situación de la balanza de pagos, tema esencial para Viñas (1979, 888-896) que defiende la tesis de que fue la crisis internacional de pagos el motor principal de la reordenación institucional de la economía española, por encima de las tensiones y conflictos en el seno del bloque de poder y las aspiraciones autárquicas de

⁵ Ruiz Morales a Ullastres, 12 de marzo de 1957 (AGUN/AUC/03)

⁶ "Conclusiones de la misión técnica de la OECE", 13 de junio de 1957 (Documento C/WP 18/W (57) 18, en AMAE, R-5332, E 3)

Carrero. Destaca Brayne la prontitud de los representantes españoles en poner a disposición de la Misión cuanta información podía necesitar aunque no puede ocultar la insuperable limitación de que "el análisis de la economía española se ve inevitablemente dificultado por una falta relativa de datos estadísticos importantes". El informe tiene un valor más diagnóstico que prospectivo. Esta voluntad de cambio fue reiterada por Fay, director del posterior grupo de trabajo, cuando presente su informe en julio⁷. Justo es reconocer que la iniciativa de la venida de esta primera misión correspondía al gobierno anterior, del que se hacía un tímido elogio: era ya proclive al cambio, aunque "los nuevos Ministros mostraron un interés aún mayor en este asunto y como se podrá ver en el informe de la Misión de Técnicos dichos Ministros hicieron constar que estaban dispuestos a tomar medidas prácticas para demostrar que su interés era real".

El informe de la Misión Brayne apunta que la OECE podría ayudar a España en el futuro en el restablecimiento de su equilibrio económico, dado que España entraba en una etapa de precariedad, para la cual hacía dos recomendaciones al Grupo de Trabajo: a) España debía participar en las discusiones de la OECE que permitieran la comparación y crítica de políticas económicas nacionales; b) Las negociaciones bilaterales destinadas a facilitar la apertura de la política comercial y de pagos de España (como prólogo a la adopción de prácticas comerciales más liberales) debieran ponerse en marcha. El aliciente político de una plena pertenencia a la Organización pesaba enormemente y jugaba en contra de los ministros más refractarios a la apertura.

Las sombrías perspectivas que auguraba la misión se estaban cumpliendo solo parcialmente aunque continuaran las tensiones sobre nuestra balanza. Conocidos los problemas que encontraban las autoridades económicas, especialmente en materia de liberalización, y que se trataba de la primera toma de contacto oficial a nivel técnico, la Misión no consideró recomendar a las autoridades españolas que fuesen más allá de una tímida liberalización de los intercambios. Solo una vez atenuadas las presiones inflacionistas provocadas por la demanda interna podría exigirse al gobierno español nuevos pasos en tal dirección.

Las sucesivas misiones llegadas a España facilitaron que los sectores más dinámicos de los ministerios económicos pudieran frenar el inmovilismo dominante en el Gobierno. De algún modo se puede pensar que 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), y esta solo podría venir a través de un enérgico empujón desde el exterior. La inminente llegada de la misión del FMI a finales de 1958 animó a los responsables de Hacienda a poner sobre la mesa algunas 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. Es lo que había indicado los técnicos de la OECE, Bertrand y Castoriadis, durante su estancia en España en diciembre de 1958: que en caso de tener que prorrogar el presupuesto vigente, "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"⁸. Se rechaza un aumento general de salarios, se hará de modo discriminado según el servicio real prestado por cada individuo al Estado. Respecto a las inversiones los técnicos adelantaron el apoyo potencial de un aumento de la ayuda americana. El ministerio de Navarro Rubio se mostró inflexible en seguir las recomendaciones de los técnicos: "es indispensable que el plan se cumpla": ningún organismo debe producir déficit. Se contemplaba, también, la segunda 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; 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)". Nada de esto se hubiera podido anunciar de no mediar el informe de la misión de la OECE.

Animados por este pequeño éxito, los titulares de Hacienda y Comercio marcharon invitados a la reunión anual del Banco Mundial que tendría lugar en Nueva Delhi con cerrar apoyos para lanzar la idea de una

⁷ "Memorándum del Grupo de Trabajo n°18", 9 de julio de 1957 (AMAE: R-5332, E 1)

⁸ Ministerio de Hacienda. "Medidas que deben adoptarse", finales de 1958 (AGUN/MNR/257)

operación estabilizadora. Ullastres se franqueó con Jacobsson, director gerente del FMI, insistiendo en que la estabilización monetaria estaba ligada a los planes de desarrollo⁹. Los dos ministros pudieron entrar en contacto con los miembros del FMI y Banco Mundial que vendrían a Madrid en octubre. Estos aconsejaron que España buscara financiación para el desarrollo en los países vecinos europeos. Así que Ullastres marchó a París, donde estaba 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 le esperaba la misión del Banco Mundial liderada por Demuth, Kamarek y Franco-Holguín. El 29 de octubre se reunió el Comité de Dirección del Ministerio de Comercio para evaluar los trabajos de la misión del BIRD¹⁰. El Gobierno había designado al IEME (integrado en el ministerio de Comercio) como agencia fiscal para relacionarse con el FMI y el BIRD. La situación más grave se presentaba en las obligaciones en divisas duras (dólares y libras), que absorbían prácticamente la totalidad de las reservas del Instituto, tanto en reservas como en oro. 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. El IEME planteó una batería de medidas para salvar la comprometida situación: reducir al mínimo indispensable las compras de carburantes; movilizar el oro depositado en el Banco de España (\$ 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 dólares¹¹. El equipo del Banco Mundial dio su visto bueno pero quedaban a la espera del informe final que se enviaría a su vuelta a Washington.

Tras visitar los Monegros, el Plan Badajoz, Barcelona y Sevilla, los técnicos del Banco Mundial se reunieron con los titulares de Hacienda y Comercio. El tenor de las conversaciones ilustra qué idea de estabilización tenía en mente cada parte. Navarro Rubio aclaró que: la reforma fiscal permitiría cerrar el año en equilibrio; el Gobierno era consciente del potencial peligro inflacionista derivado del 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 el eléctrico, metalúrgico, fertilizantes, y regadíos; la cotización de la peseta en Tánger tenía un componente especulativo; el INI pasaba por dificultades de financiación al haber sido excluido de los presupuestos del Estado. Los miembros de la Misión preguntaron por la causa del desorden en la ejecución del plan de inversiones, que Navarro Rubio 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).

Los integrantes de la Misión abordaron con el ministro de Comercio cómo atajar la inflación, 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 desarrollo". Demuth reconoció la difícil papeleta que tiene el Gobierno español, dio su aprobación al trabajo en equipo de Comercio y Hacienda, y se comprometió a enviar "una misión que trabaje en un plan de estabilización y expansión". En caso de proponer un programa de estabilización monetaria el FMI y el Banco Mundial actuarían de forma coordinada. Para Ullastres era suficiente: un plan avalado por el prestigio de esas instituciones permitiría poner en marcha lo que su ministerio llevaba tiempo preparando. Respecto a la ayuda, no tendría que ser elevada, bastaría con que cumpliera un efecto óptico, más psicológico que real. Para ello el Banco se comprometió a enviar una misión más técnica para poder estudiar el plan que el Gobierno le sometiese: sobre él haría las recomendaciones que considerasen útiles. Con el estudio en la mano, Ullastres estaba seguro de que las recomendaciones resultarían en forma automática. Demuth aclaró que la idea del Banco

⁹ Una evaluación del alcance real de los Planes de Desarrollo en España puede encontrarse en Joseba de la Torre y Mario García-Zúñiga, 2013, p. 43-53

¹⁰ 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)

¹¹ Ministerio de Comercio. "Nota informativa", 29 de octubre de 1958 (AGUN/MNR/257)

Mundial era "un plan hecho por el Gobierno español" que estudiaría el Banco, y dirigido por "una Comisión española reducida que trabaje conjuntamente con los representantes del Fondo y del Banco". Así se concretó el Plan de Estabilización.

Ullastres insistió en que las líneas maestras del plan ya estaban trazadas (y es verdad que se realizó un ingente trabajo en la sección de estudios del ministerio que coordinaba Fuentes Quintana) y que solo era necesario el empuje desde el exterior para acabar de disipar las reticencias de Franco y de Carrero. Según él, lo que las autoridades españolas buscaban era un respaldo sociológico (y también más real, en forma de créditos) a un cambio de rumbo que ya estaba diseñado en Comercio, a la espera de que se dieran las condiciones adecuadas para iniciar. Los miembros de la misión acordaron un plan futuro de acción con el Director del IEME ya que los aspectos financieros pesaban mucho en ese momento, como se pudo advertir al declarar la convertibilidad externa de sus monedas los principales países europeos, convertibilidad externa que todavía discriminaba contra el dólar. En la citada carta de M. J. González apunta que le dijo Ullastres: "Esta fue una de las cosas que yo les vendí a los americanos; el hecho de que nuestra operación [el PEL] no discriminase contra el dólar". De nuevo queda la duda de cuál fue el peso real de los dos factores apuntados: la fría objetividad de los informes, o el respaldo psicológico que tales informes daban a los ejecutores (y diseñadores, según ellos) del Plan.

De acuerdo con lo pactado con los dos ministros españoles, E. Black, Director Ejecutivo del Banco Mundial, respondió de forma oficial "(X/58)", hablando de manera inequívoca del Plan de estabilización, presentándolo en tres fases sucesivas. "Primera, la estabilización presupuestaria (ya lograda). Segunda, la estabilización financiera (ya preparada por las leyes instrumentales). Y la tercera, la estabilización propiamente económica, que habría de realizarse de acuerdo con los organismos internacionales" (*La Vanguardia*, 23.4.59). Se abrió paso, de la mano de los organismos internacionales, la tan ansiada operación liberalizadora. Entretanto, los técnicos del Banco y del Fondo, organismos a los que España se había incorporado poco antes, discutían la conveniencia de constituir una Misión mixta de ambas entidades. E. Black, presidente del Banco, atendiendo a las conclusiones de la misión Demuth, se dirigió a las autoridades españolas exponiendo la necesidad de elaborar un Plan de Estabilización. 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 Quintana, 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 OECE, Bertrand y Castoriadis, para estudiar) la situación de nuestra balanza de pagos (XII/58. 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. 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"¹². Se hacía depender la estabilización de la limitación de los gastos del Estado y de los múltiples organismos que de él dependían. Conclusiones no muy distintas de las que prescriben para nuestro país estos mismos organismos en la actual crisis económica. Era un suspenso pero con examen de septiembre.

El modesto aumento de la recaudación consecuencia de la reforma tributaria 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. La circunstancia favorable para lanzar el PEL se produjo en diciembre de 1958 al anunciar el FMI la convertibilidad de la mayoría de las divisas europeas. Era otro episodio del enfrentamiento entre Gran Bretaña y los

¹² Puede encontrarse un interesante marco conceptual en Santiago Carbó, "Las relaciones sistema financiero-empresa", 2009, p. 35-52

países de la EFTA (que defendían la continuidad de la UEP dentro de la OECE), y el Mercado Común. Aprovechando la oportunidad brindada por la convertibilidad -dice Fuentes Quintana (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". Fuentes Quintana presentó un informe sobre las consecuencias de la convertibilidad, y se discutieron otras propuestas para la política de estabilización y liberalización que se precisaba y se acordó consultar a algunas instituciones "en torno a los tres grandes objetivos de la economía española: estabilización, liberalización e integración económica". Se envió un cuestionario, 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 Rubio (1991, 121-4) que, a su vez, atribuye una importancia desmedida a esta operación del cuestionario. Parece 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 con los organismos económicos internacionales, sobre la necesidad de poner en marcha un plan.

En enero se conocía el Informe de la OECE sobre la situación económica de España, en respuesta a nuestro informe acerca de la globalización y multilateralización de pagos¹³. El asunto afectaba directamente al ministro de Comercio, al que algunos medios extranjeros como *Die Welt* veían 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 (...) 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, opuestos a la europeización de la economía española.

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 misiones¹⁴. Como indica Viñas (1979, 1022n), en la visita al Departamento de Estado de diciembre se había ya tratado del tema de la misión que estudiaría con funcionarios españoles los problemas que planteaban los planes de estabilización de la peseta, y de inversiones para fortalecer la economía española. Ya se había solicitado ayuda estadounidense al respecto y ahora se les informa de la colaboración del FMI en la estabilización¹⁵. Como fruto de los contactos H. Cochran, Subgerente del FMI, propuso a J. Bastos, Director del IEME, el envío de una misión del Fondo en febrero¹⁶. 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 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 comunicación¹⁷ (Muns, 1980, 29). Era una pieza más de la estrategia de

¹³ Informe de la OECE sobre la situación económica de España, Delegación de la OECE, 11 de enero de 1959 (AFMC: 24, 469, 8)

¹⁴ 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)

¹⁵ Proyecto de Memorándum a la Embajada USA, 25 de noviembre de 1958 (AMAE: R-7741, E 1)

¹⁶ "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)

¹⁷ Esta respuesta aclara, según Fuentes Quintana (1984, p. 33), dos hechos en la elaboración del Plan de Estabilización: 1º. El deseo por parte de España, y concretamente del Ministerio de Comercio, de que la Misión del Fondo constituya una oportunidad para estabilizar la economía española. Se trataba de aprovechar el examen en torno al artículo XIV, para "elaborar un plan", afirmación que desmiente la especie de que el Ministerio de Comercio no aprobaba la necesidad de un plan de estabilización; y 2º. La tensión de las relaciones entre la OECE y España. Las autoridades españolas

contactos con los organismos internacionales para encajar el plan dentro de una cobertura exterior que le diera credibilidad ante el Gobierno.

En su comunicación a las autoridades españolas, E. Black, presidente del Banco Mundial, agradecía a Navarro Rubio la ayuda prestada a la misión de Kamarck y Demuth, apreciando que en nuestro país existían los elementos físicos y humanos necesarios para un desarrollo económico satisfactorio¹⁸. Pero habría que atajar la inflación: "a no ser que se tomen nuevas y vigorosas acciones la situación puede empeorar más (...). El Banco podría 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". Era la tan discutida política del BIRD y el FMI de condicionar la ayuda al cumplimiento de unas medidas dictadas desde Washington. Seguía Black: "El FMI nos ha informado que proyecta enviar una misión a España¹⁹. 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". El Banco se comprometía a "poner unos firmes cimientos para la expansión económica de España"²⁰.

Todos estos movimientos en relación con las organizaciones internacionales eran vistos con suspicacia por el entorno de Carrero que en la CDAE de 6 de febrero planteó 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. También Castiella reivindicó la participación de Exteriores aduciendo que el objetivo de la misión del FMI no se limitaba a discutir el problema del cambio exterior, puesto que vendrían "para hacer un examen crítico y proponer las medidas conducentes a su reajuste", y que la entrada de España en la OECE era un problema de política económica global²¹. Atendiendo a esta petición y a las quejas de Hacienda, la CDAE acordó designar una Ponencia de trabajo para mantener las conversaciones con los representantes del FMI que llegarían en breve, integrada por Ortiz Gracia, Varela, Sardá, Elorza, Rojas y Cotruello. "Para un plan más amplio", anotó Ullastres al margen del escrito, adelantando el alcance que quería dar Comercio a estos contactos.

A la prensa no se le escapó la importancia de la Misión²². El 3 de febrero *The Financial Times* anunciaba la llegada de los expertos del FMI para "examinar problemas como la devaluación, la convertibilidad y las reformas fiscales". Con ese fin el subgobernador del Banco de España, Epifanio Ridruejo, marchó a los Estados Unidos para efectuar contactos preparatorios. El 10 de febrero Ridruejo confía sus impresiones a Navarro Rubio: "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 (...). 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*"²³. También el embajador Areilza hacía recomendaciones para ganarse a la misión del Fondo²⁴.

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

¹⁸ 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'

¹⁹ 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

²⁰ Sobre el papel del Banco de España en estos años puede consultarse "El triunfo del centralismo" de G. Tortellá, 2007, p. 213-251

²¹ Castiella a Carrero, 11 de febrero de 1959 (AGA, PG, serie SG, caja 10, E 45/59)

El interés con que las autoridades españolas esperaban la anhelada Misión se vería reforzado por el enfriamiento de nuestras relaciones con la OECE 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 OECE '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 OECE' (AMAE: R-5884, E 1)

²² "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)

²³ E. Ridruejo a Navarro Rubio, 10/11 de febrero de 1959 (AGUN/MNR/257)

²⁴ Areilza a Castiella, 4 de febrero de 1959 (AFMC: 24, 515, 2)

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 14, tendría con la Misión. Ullastres leyó una nota que había consensuado con Castiella: el objetivo de la Comisión Delegada sería "fijar la posición del gobierno sobre el problema de fondo o planes económicos a someter a la misión del Fondo". Se trataba de concretar "los planes económicos a estudiar conjuntamente con la misión del FMI" (Viñas, 1979, 1020). Para Sacheti (1989, 314) el objetivo de la misión "consistía en establecer un juicio claro sobre la viabilidad y naturaleza de un posible programa conjunto con el FMI". Los expertos del FMI advirtieron que se daban dos condiciones en nuestro país: la firme determinación a nivel ministerial de abordar reformas profundas, que incluían "una reducción de intervenciones, tales como controles directos, precios y tipos de cambio administrados"; y, por otra parte, que los empresarios españoles se encontraban preparados para trabajar en ese clima más abierto, menos regulado. Esto llevó al equipo de Ferrás a la conclusión de que "un tratamiento de choque (en contraste con ajustes por etapas y selectivos) para rejuvenecer y reorientar la economía española y reorientar la economía española era: a) necesario y apropiado; b) apoyado, en términos generales, por los ministros de Comercio, Hacienda y Asuntos Exteriores y sus más próximos colaboradores, los secretarios generales técnicos, y por el Banco de España, y c) factible, dado el clima percibido en la comunidad empresarial".

Estas palabras de Sacheti revelan el alto grado de entendimiento que se produjo en febrero de 1959 entre los hombres del FMI y las autoridades españolas lo que explica la iniciativa de Ferrás de acelerar lo que era solo una misión orientativa sobre la situación española. El acuerdo con la OECE para la tercera fase de las conversaciones, que se esperaba en el plazo de un año, saltó al conocer la posición del gobierno español. En las discusiones a nivel político-técnico en el mes de marzo ya participaron plenamente altos funcionarios de la OECE. Las discusiones condujeron a "la formulación de objetivos cuantitativos y la determinación de convenios financieros adecuados, que constituyeron el principal contenido de las comunicaciones del Gobierno español al FMI" (Sacheti, 1989, 310). Esta sería la base para los acuerdos de julio de 1959 por los que España se comprometía a poner en marcha el Plan de Estabilización y Liberalización.

4. Conclusiones

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. 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, que las propuestas se hicieran desde el extranjero para forzar la conformidad de Franco. Es lo que Navarro Rubio llama "política del boomerang": para movilizar al Gobierno se recurre a los organismos internacionales, que en calidad de expertos independientes indican a las autoridades el camino a seguir. Como dirá Ullastres, "la estabilización ha de hacerse desde fuera". Se trata de una operación a dos bandas: había un diagnóstico previo y unas posibles medidas en preparación, pero se necesitó recabar la opinión y asesoramiento de expertos para reforzar con argumentos que los miembros de las misiones del FMI y el Banco Mundial aportaron, las medidas que se sabía habrían de tomarse.

Pero sin la ayuda de las misiones de expertos hubiera sido imposible llevar a cabo el PEL. Se considera que los informes emitidos por los expertos extranjeros: 1) son una buena diagnosis de la economía española; 2) reflejan datos reveladores de aspectos que las autoridades españolas pretendían ocultar a la opinión pública y que no querían que apareciesen en los informes oficiales de cada misión; y 3) se usaron para reforzar ante Franco y Carrero las medidas liberalizadoras de la economía.

Como hemos mostrado, una operación como el Plan de Estabilización exigió un esfuerzo combinado de las autoridades económicas españolas y de los organismos económicos internacionales. Es cierto que la estabilización era una operación relativamente sencilla, al alcance de los técnicos económicos; pero se hizo

siguiendo las líneas que marcaron los organismos internacionales aunque muchas de sus indicaciones ya estaban recogidas en los proyectos que manejaban los economistas españoles.

5. Archivos consultados

AFMC Archivo Fernando M^a Castiella

AGA Archivo General de la Administración (Alcalá de Henares)

AGUN Archivo General de la Universidad de Navarra (archivo Ullastres: AUC; Navarro Rubio: MNR)

AMAE Archivo del Ministerio de Asuntos Exteriores

6. Bibliografía

Álvaro, A., 2011. Hízose el milagro. La inversión directa estadounidense y la empresa española (c. 1900-1975), *Investigaciones de Historia Económica* 7 (3), 358-368

Álvaro, A., 2012. La inversión directa estadounidense en España. Un estudio desde la perspectiva empresarial (c. 1900-1975), *Estudios de Historia Económica* 60

Alonso, J. A., 2008. Contra la desmemoria. Desventuras de la teoría del desarrollo. *Investigaciones de Historia Económica* 12, 171-178

Barciela, C.; López, M. I.; Melgarejo, J.; Miranda, J., 2001. *La España de Franco (1939-1975). Economía. Síntesis*, Madrid

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

Buesa, M.; Pires, L., 2002. Intervencionismo estatal durante el franquismo: la regulación de la inversión industrial en España (1963-1980). *Revista de Historia Industrial* 21, 159-187

Calvo-González, O., 1999. El Plan de Estabilización y Liberalización de 1959: una revisión crítica. En: *Tiempos de Silencio. Actas del IV Encuentro de Investigadores del Franquismo. Fundació d'Estudis i Iniciatives Sociolaborals*, Valencia, pp. 467-473.

Calvo-González, O., 2006. Neither a carrot nor a stick: American foreign aid and economic policymaking in Spain during the 1950s. *Diplomatic History* 30, 409-438.

Carbó, S., 2009. Las relaciones sistema financiero-empresa. *Revista de la historia de la economía y de la empresa* 3, 35-52

Castro, R., 2012. La banca francesa en la España del siglo XX. *Estudios de Historia Económica* 61 (Banco de España)

De la Torre, J.; García-Zúñiga, M., 2013. El impacto a largo plazo de la política industrial del desarrollismo español. *Investigaciones de Historia Económica, Economic History Research* 9, 43-53

- Delgado Gómez-Escalonilla, L., 2001. "El ingreso de España en la Organización Europea de Cooperación Económica", *Arbor*, 669, 147-179
- Estapé, F., 2000. Sin acuse de recibo. Plaza y Janés, Barcelona
- Fuentes Quintana, E., 1984. El plan de Estabilización Económica de 1959, veinticinco años después. *Información Comercial Española* 612-613, 25-40
- González, M., 1979. La economía política del franquismo (1940-1970). Tecnos, Madrid
- Guirao, F., 1996. "The United States, Franco, and the Integration of Europe", in Francis H. Heller and John Gillingham (eds.), *The United States and the Integration of Europe. Legacies of the Post-war Era*, New York, 79-101
- Hispán, P., 2006. La política en el régimen de Franco entre 1957 y 1969. Proyectos, conflictos y luchas por el poder. CEPC, Madrid
- López Rodó, L., 1990. Memorias. Plaza y Janés, Barcelona
- Martí, L., 1990. Estabilización y desarrollo. *Información Comercial Española*, diciembre 1989-enero 1990, 69-79
- Muns, J., 1980. Historia de la relaciones entre España y el FMI. 1958-1982. Alianza Editorial, Madrid
- Navarro Rubio, M., 1976. La batalla de la estabilización. *Anales RACMP*, nº53
- Navarro Rubio, M., 1991. Mis memorias. Plaza y Janés, Barcelona
- Payne, S., 1993. Franco, el perfil de la historia. Espasa-Calpe, Madrid
- Prados de Escosura, L.; Rosés, J.; Sanz-Villarroya, I., 2012. Economic reforms and growth in Franco's Spain. *Journal of Iberian and Latin American Economic History* XXX (1), 182
- Puig, N.; Álvaro, A., 2004. "La Guerra Fría y los empresarios españoles: la articulación de los intereses económicos de Estados Unidos en España, 1950-1975", *Revista de Historia Económica*, XXII, 385-424
- Puig, N.; Castro, R., 2009. Patterns of international investment in Spain, 1850-2009. *Business History Review* 83 (3), 505-537
- Ramos, J. L.; Pires, L., 2009. "Los economistas españoles ante la planificación indicativa del desarrollismo" en Joseba de la Torre y Mario García-Zúñiga (eds.), *Entre el Mercado y el Estado. Los planes de desarrollo durante el franquismo*, Universidad Pública de Navarra
- Sánchez Recio, G.; Tascón, J., 2003. Los empresarios de Franco: política y economía en España, 1936-1975. Crítica, Barcelona
- Sánchez Sánchez, E., 2006. Rumbo al sur. Francia y la España del desarrollo, 1958-1969. CSIC, Madrid
- Sardá, J., 1987. Escritos (1948-1980). Banco de España, Madrid
- Sardá, J., 1989a. Conversaciones con el profesor Sardá. En *Información Comercial Española*, diciembre

1989-enero 1990, 467-474

Sardá, J., 1989b. La estabilización de la economía española (1931-1962). En *Información Comercial Española*, diciembre 1989-enero 1990, 476-486

Tamames, R., 1973. *La República. La era de Franco*. Alianza, Madrid

Tortellá, G., 2007. El triunfo del centralismo: breve historia del Banco Central, 1919-1991. *Revista de la historia de la economía y de la empresa* 1, 213-251

Varela, M., 1990. El Plan de Estabilización como yo lo recuerdo. *Información Comercial Española* 676-7, 41-55

Varela, M. (coord.), 1994. *El Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial y la economía española*. Pirámide, Madrid

Varela, M., 2004. El Plan de Estabilización: elaboración, contenidos y efectos. En: Fuentes Quintana, E. (Dir.). *Economía y Economistas españoles*, vol. 8. Galaxia Gutenberg, Barcelona, 129-162

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