

Sesenta Aniversario del Plan de Estabilización de 1959

Jornada en homenaje a Joan Sardá

Sucursal del Banco de España en Barcelona, 3 de octubre de 2019

¿De quién fue la idea del Plan de Estabilización?

Elena Cavalieri

Es opinión común que el Plan de Estabilización fue un plan de emergencia cuya idea surgió durante una visita rutinaria del FMI a España en febrero de 1959. En realidad, la historia es mucho más compleja. Hay evidencia documental de que la idea del plan estuvo en gestación desde principios del año 1957, antes incluso de la llegada de los tecnócratas al gobierno. Pero para comprender plenamente el contexto en que se gestó hay que hacer referencia a las relaciones políticas del franquismo en la época.

Como todos sabemos, al final de la segunda guerra mundial los aliados consideraban el régimen de Franco como un reducto del fascismo. La resolución de la ONU de diciembre de 1946 sancionó oficialmente su situación de aislamiento internacional. Sin embargo, a partir de 1948, con el comienzo de la guerra fría, Estados Unidos comenzó un proceso de revisión de su política exterior que acabó por revalorizarlo por su firme compromiso anticomunista y la posición estratégica del país. En 1953 Franco firmó con Estados Unidos los Pactos de Madrid que todos conocemos y que transformaron el régimen en aliado de la superpotencia mundial.

En este contexto se comprende que, cuando en 1956 empezó la crisis económica, la primera reacción del régimen fuese buscar ayuda en su principal y prácticamente único aliado: Estados Unidos. En el invierno de aquel año los ministros de Franco pidieron reiteradamente a los norteamericanos una ayuda adicional de 30 millones de dólares. Esta petición fue recibida con cierta frialdad en Washington, donde se mantenía un vivo debate sobre la conveniencia o no de mantener la ayuda que venía dándose. Hay que tener presente que desde el principio el fin de los americanos no fue rehabilitar la economía española (como en el caso del Plan Marshall) sino un *quid pro quo*, es decir, pagar el precio mínimo debido por utilizar las bases militares en España. En 1956, cuando

se acercaba el fin de lo acordado en los pactos, en Washington se debatía sobre cuál debía ser este mínimo. Las posiciones diferían de manera radical. Si el Departamento del Tesoro sostenía que había que evitar el continuo aumento de los presupuestos; la Embajada de Estados Unidos en Madrid defendía que había que garantizar un crecimiento sostenido de la economía española. Por su parte, el Departamento de Estado mantenía una posición intermedia ya que, aun queriendo evitar seguir alimentando la dependencia de Madrid de la ayuda estadounidense, también deseaba asegurarse la cooperación de Franco para sus objetivos militares.

En el invierno de 1956 el embajador americano en Madrid, David Lodge, se mostraba muy preocupado por que la crisis económica pudiese afectar la estabilidad del régimen. Por eso defendió ante sus superiores la necesidad de sostener económicamente a Franco. En estos meses Lodge estableció un canal directo con el ministro de Comercio Arburúa, que por entonces era el principal valedor de una política de estabilización dentro del ejecutivo. Para apoyar a Arburúa, la embajada impuso al ejecutivo español una condicionalidad para la obtención de ayuda económica adicional, llegando incluso a proponer una serie de medidas de estabilización concretas y el compromiso en firme para su aplicación. Sin embargo, esta primera tentativa chocó con la división del gobierno franquista sobre la política económica a seguir. De hecho, la incapacidad de contestar de manera satisfactoria al memorándum de Lodge sería una de las principales razones que llevaron a la remodelación del ejecutivo a finales de febrero de 1957.

En este contexto surgió la idea de llevar a cabo un plan de estabilización a través del Fondo Monetario Internacional. Pero esta proposición no surgió en España, sino en Estados Unidos. El 20 de enero de 1957 John Hollister, por entonces director de la agencia americana de ayuda (*International Cooperation Administration, ICA*) envió a la Embajada de Estados Unidos en Madrid un largo telegrama confidencial sobre la situación española. Se trata de un documento excepcional que contiene la hoja de ruta hacia el plan de estabilización. En el telegrama se expresaba una fuerte insatisfacción por cómo los españoles gestionaban su política económica y se criticaba su preferencia por apoyarse únicamente en la relación bilateral con Washington. Aun entendiendo la ayuda como un simple *quid pro quo*, los estadounidenses la consideraban injustificable si solo servía para perpetuar políticas económicas aislacionistas.

En la segunda parte del documento se delineaba una propuesta de solución que implicaba un giro de ciento ochenta grados de la economía española. Se proponía la elaboración de un plan de estabilización con la ayuda de expertos internacionales y el

ingreso de España en los organismos de cooperación económica, incluyendo la Organización Europea por la Cooperación Económica (OECE), el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial (BM). La responsabilidad de sugerir medidas de estabilización se hacía así recaer en las organizaciones internacionales, mientras que el papel de Estados Unidos quedaba reducido al de promotor de un acercamiento entre las partes.

El telegrama de Hollister (repito, fechado enero de 1957) contiene las líneas fundamentales de la política económica que seguiría el régimen franquista en el bienio siguiente: ante todo, entrar en las organizaciones económicas internacionales y, después, elaborar con su ayuda un programa que sirviese tanto para resolver la crisis económica como para completar el proceso de liberalización de la economía y su integración en el sistema monetario internacional. Entre no conceder ninguna ayuda adicional, lo cual significaba aceptar una posible bancarrota española con todas sus consecuencias, o continuar indefinidamente con la ayuda, el Departamento de Estado proponía una tercera vía: apoyarse en las organizaciones internacionales.

No obstante, aunque el telegrama de Hollister proyectaba una estrategia coherente a medio plazo, no ofrecía pautas claras para resolver el urgente problema de la falta de reservas. El problema no era solo que España no fuese miembro de ninguna de las organizaciones internacionales que se mencionaban, sino que ni siquiera cumplía con los requisitos mínimos para la entrada en estos. Los hechos en los meses siguientes se encargarían de demostrar la dificultad de llevar a cabo esta hoja de ruta, pero también la falta de alternativas. Como sabemos, la remodelación del ejecutivo en febrero de 1957 marcó un importante cambio en la orientación económica del régimen. Es mi opinión que los tecnócratas llegaron ya con un encargo preciso. Eligiendo un grupo de expertos de probada experiencia, Franco y Carrero reconocían que la línea hasta entonces seguida era inviable y que era necesario un cambio de rumbo. La misión del nuevo ejecutivo fue desde el principio: “Estabilizar, aumentar el ritmo de desarrollo y liberalizar”, según escribió el ministro de exteriores Castiella en una carta al embajador americano nada más ocupar su cargo.

Los objetivos estaban claros, pero la realidad es que todavía faltarían más de dos años antes de la aprobación del Plan de Estabilización. La historiografía ha puesto en evidencia tanto las grandes dificultades de todo tipo (ideológicas, técnicas e internacionales) con las que se toparon los tecnócratas durante el bienio de preestabilización, así como los avances que se hicieron en este sentido, sobre todo desde

el punto de vista del reequilibrio monetario y presupuestario. Nada más llegar al gobierno los tecnócratas fueron contactados por los norteamericanos, que insistieron sobre la conveniencia del ingreso en el FMI. La embajada de España en Washington, en gran parte por iniciativa personal de su consejero económico, Jose Miguel Ruiz Morales, se activó de inmediato para tomar contactos con los responsables del FMI, en los que desde el principio encontró una gran disponibilidad para facilitar el ingreso del país. En el curso de 1957 hubo varias visitas de funcionarios españoles al FMI (entre las cuales también una de Juan Sardá en junio) y se elaboraron distintos estudios sobre la cuestión. Sin embargo, durante el año 1957 no se dio ningún paso formal. En esta primera fase, los tecnócratas consideraban la admisión un objetivo deseable pero que a corto plazo no solo no podía constituir una fuente de divisas si no todo lo contrario, pues la cuota de admisión requería inmovilizar el poco oro que quedaba en las reservas nacionales.

En 1957 y 1958 el gobierno de los tecnócratas todavía mostraba una prolongada tendencia general a apoyarse únicamente en la relación con Estados Unidos, insistiendo en pedir ayudas adicionales a su gobierno. Las ayudas fueron concedidas siempre a regañadientes, con grandes retrasos y en cantidades menores y condiciones peores de las esperadas, causando exasperación y conflictos dentro del régimen. En cualquier caso, esto permitió ir tirando hasta 1959. De hecho, a finales de 1957 España ya se encontraba en una situación de virtual suspensión de pagos. Todos se daban cuenta de que era urgente encontrar una solución para evitar la bancarrota. En Washington se consideraba que la prorrogación de su ayuda estaba teniendo efectos contraproducentes, ya que quitaba incentivos para corregir la crisis y liberalizar el sistema de tipos de cambio. Una vez más los americanos tomaron la iniciativa para insistir que la solución pasaba por el ingreso en el FMI.

El 20 de diciembre de 1957 el secretario de Estado Dulles se entrevistó con Franco y le insistió personalmente sobre la necesidad de que el país entrara en el FMI. Esta entrevista debió de desbloquear la autorización de Franco a sus ministros, porque el 15 de enero el embajador español en Washington presentó oficialmente la petición de ingreso. La negociación con el Fondo fue encargada a una comisión dirigida por Ruiz Morales de la que formó parte también Sardá y no hubo ningún tipo de problema. Los responsables del FMI mostraron una gran disponibilidad, ofreciendo a España una cuota de 100 millones de dólares y sobre todo reduciendo el pago en oro a solo 10 millones de dólares. De este modo, el 15 de septiembre de 1958 España pudo ser admitida oficialmente en el FMI y el Banco Mundial.

En octubre de 1958 la delegación española al completo, incluido Sardá, participó en la asamblea anual del FMI en Nueva Delhi. En esta ocasión hubo una serie de reuniones del ministro de Comercio, Alberto Ullastres, con los responsables del FMI, de las que emergió que no estaban dispuestos a ofrecer ayuda hasta que no se hubiese fijado una paridad monetaria única y realista para la peseta. La reunión concluyó en un clima muy cordial con la promesa del director de operaciones para Europa, Gabriel Ferras, de enviar una misión a Madrid en los primeros meses de 1959 para ayudar a resolver el problema de la paridad y formular recomendaciones sobre los cambios.

La misión del FMI llegó a Madrid el 14 de febrero y se quedó hasta el 6 de marzo. En las primeras semanas Ferras y Sardá se limitaron a analizar la situación económica, pues faltaba la autorización explícita de Franco para discutir los detalles de un plan más amplio. Esta llegó por fin el 25 de febrero, después de una entrevista con el ministro de Hacienda, Navarro Rubio, el cual encargó la elaboración del plan a una tríada de expertos formada por Juan Sardá, Juan Antonio Ortiz y Manuel Varela. Resultado del trabajo de Sardá sería la célebre Nota del Servicios de Estudios para el ministro de Hacienda en la que se indicaban los fundamentos del plan.

Desde el principio la idea era que las medidas de estabilización fuesen acompañadas con un paquete de ayudas y líneas de créditos en las que participasen varios actores: además del FMI se buscaba el apoyo de la OECE, del gobierno de Estados Unidos y, a ser posible, también de los bancos privados de Nueva York. Las negociaciones con el Fondo no tuvieron mayor problema y en el curso de una segunda misión de Ferras a Madrid se definieron varios detalles. Más complicada se reveló la negociación con la OECE, en la que no nos podemos detener aquí, en la que influyeron diversos factores económicos y políticos. La situación con la OECE se pudo desbloquear gracias a la intervención personal del director gerente del Fondo, Per Jacobsson, que también convenció a Franco de la necesidad de devaluar al nivel de 60 pesetas por dólar. El 20 de julio pudo así anunciarse la aprobación del Plan de Estabilización, que iría acompañado de un préstamo de 375 millones de dólares.

El rotundo éxito del Plan de Estabilización dependió de varios factores. En primer lugar, la condicionalidad del Fondo fue ejercida de una manera flexible. Sardá encontró en sus interlocutores un sincero propósito de ayudar. Las medidas concretas de estabilización fueron concebidas en sus características principales por los españoles y no impuestas por el FMI. Esta actitud se debió sin duda al activismo y a la experiencia de Jacobsson y Ferras, pero también a las continuas presiones de Estados Unidos.

Washington mantuvo a posta un perfil bajo durante las negociaciones de 1959, pero siguió de cerca toda la operación e intervino en más de una ocasión.

Otro factor determinante para el éxito fue el hecho de que ni EEUU ni el Fondo impusieran a Franco ningún tipo de condicionalidad política, que seguramente el dictador no hubiese aceptado. Al contrario, al menos por parte estadounidense hubo un claro propósito de evitar la caída del régimen. Aun y todo, gran parte de la nueva generación de técnicos que colaboraron en el plan confiaba en la posibilidad de que la liberalización económica pudiese acabar abriendo una nueva era política. Seguramente esa era la esperanza de Juan Sardá, tal como lo declaró abiertamente a Per Jacobsson en el curso de una conversación privada reflejada en su diario.

Para concluir, quiero remarcar que, aunque la idea del plan surgió en EEUU, en España encontró un terreno particularmente fértil en el gobierno de los tecnócratas y sus asesores. El apoyo del FMI fue indispensable no solo para rematar distintos aspectos del acuerdo final y proveer divisas, sino sobre todo para que el resto del régimen franquista aceptase la adopción de una política monetaria ortodoxa y la apertura del comercio exterior. Gracias a este "vínculo exterior" y al espectro de la bancarrota los tecnócratas consiguieron superar la filosofía dirigista y estatalista e imponer su línea aperturista. Como escribió Sardá años después: "nos fuimos a hacer la estabilización desde el extranjero".