

LA CONTRIBUCIÓN DEL BANCO DE ESPAÑA AL PLAN DE ESTABILIZACIÓN

Entiendo que esta invitación se me ha hecho como testigo, todavía viviente, de una época clave de la economía española. Así que comenzaré por algunos hechos personales.

En 1957 entré en el Ministerio de Comercio como Técnico Comercial del Estado. Cuando se pidieron los primeros destinos, recuerdo que fue una sorpresa que el número uno de la oposición, Luis Ángel Rojo, pudiera ir a la Secretaría General Técnica. Hasta entonces, las preferencias tradicionales eran Importaciones, Exportaciones y Política Comercial, decisivas en el poder político y económico de la época.

Ángel y yo habíamos preparado la oposición juntos y éramos conscientes de que allí se podría iniciar un cambio radical en la economía. Estoy hablando de Luis Ángel Rojo, más tarde Gobernador del Banco de España. Entonces no era economista –sólo lo sería bastantes años después-, pero puedo asegurar que ya se había leído las obras fundamentales de los clásicos y de los principales economistas de la primera mitad del siglo XX.

No nos equivocamos en la elección. Vivimos directamente el inicio de la participación de España en los Organismos Económicos Internacionales. Para mí, ese período entre 1957 y 1963 fue uno de los más interesantes y formativos de mi vida profesional.

¿Qué hizo posible esa participación de España en negociaciones con organismos internacionales? España no participó en la creación de Bretton Woods, donde nacieron los dos organismos internacionales, centrados en los problemas monetarios y financieros. Fue excluida de las Naciones Unidas por una resolución de 1946, y como consecuencia, tampoco participó en el Plan Marshall en 1948, ni en la Organización Europea de Cooperación Económica (OECE), punto de partida de la cooperación e integración económica en el continente.

Desde el punto de vista internacional, el camino empezaba a entreabrirse en 1950 con una nueva resolución de las Naciones Unidas, que concedía autonomía a los organismos de carácter técnico para que establecieran las condiciones de admisión de nuevos miembros. La firma de los Convenios con Estados Unidos, en 1953, dio la primera oportunidad para que

España superase el aislamiento. Pero faltaba la necesaria adaptación de la política española. Ésta seguía encerrada en un círculo de inflación y proteccionismos, que la hacían inviable.

En los años 50, España no había cambiado, pero su entorno sí. En 1951, seis países europeos crearon la Comunidad Europea del Carbón y el Acero (CECA) y en 1957, esos mismos países, con el Tratado de Roma, crearon la Comunidad Económica Europea (CEE). Mientras miembros de la OECE establecieron en 1958 la convertibilidad exterior de sus monedas (entre ellas, aunque no con el dólar). Todo ello con un elevado ritmo de crecimiento.

La situación era muy distinta en España, con una inflación media anual de 14% hasta 1951 y un crecimiento sólo ligeramente superior al 1%. Es decir, una economía estancada, con elevada inflación. La situación no mejoró mucho en los años cincuenta. Durante ellos, el entorno internacional se hizo menos desfavorable, especialmente después de los Convenios con EE.UU de 1953, que mejoraron apreciablemente las reservas de divisas. Pero, pronto, la situación empeoró con un fuerte aumento de la inflación entre 1955 y 1957 y con subidas de salarios que transformaron la inflación de demanda en inflación de costes. En esas condiciones, entró un nuevo Gobierno en 1957, con nuevas ideas que iban a tardar un cierto tiempo en germinar.

Aunque desde el primer momento, el Gobierno entrante adoptó algunas medidas sensatas en materia fiscal y de tipos de cambio (simplificando el disparatado sistema de cambios múltiples), su aplicación fue totalmente insuficiente para originar el viraje total que el sistema económico necesitaba. Había que romper el sistema de férrea intervención del Estado en la vida económica y recuperar el papel ordenador del mercado, inexistente en las décadas anteriores. Hacía falta restaurar la economía de mercado, perdida en la guerra civil. Para ello, en 1957 no se disponía ni de una propuesta completa ni se había negociado con los organismos internacionales el respaldo necesario para ponerla en práctica. Esto no ocurriría hasta dos años después con el Plan de Estabilización.

¿Por qué el Plan en 1959 y no antes? Esto se preguntaba hace pocos años M. Varela, uno de los principales artífices de aquellas medidas, señalando tres factores que probablemente influyeron:

1. Un cambio en la opinión pública, que fue teniendo lugar en los años cincuenta, especialmente después de los Convenios con EE.UU. de 1953. Se empieza a abrir paso la idea de que España no tiene por qué ser tan diferente. Además, la apertura europea mostraba indudables avances ligados a la liberalización, que contrastaban con el duro e ineficiente proceso de industrialización en solitario, adoptado por España. Por supuesto, que ese cambio en la opinión pública no tenía ningún medio directo de influir en la política, pero sí fue calando en la administración del Estado, como lo había hecho antes en la universidad.

La prensa se hacía eco del tema, que encontraba en ocasiones, referencias en publicaciones oficiales. La tarea de Información Comercial

Española (ICE), bajo la dirección de Enrique Fuentes Quintana es difícil de exagerar, en lo que se refiere a informar sobre la nueva política económica que se proponía.

2. Este hecho coincidió con la llegada a la administración de los primeros economistas salidos de la Facultad de Ciencias Económicas. Las enseñanzas que habían recibido tenían poco que ver con la posición oficial y en la administración española comenzó a hablarse un idioma distinto.
3. Los acontecimientos exteriores también favorecieron el cambio. La aparición de la integración europea, con la firma del tratado de la CECA en 1951 y de la CEE en 1957, abría un mundo nuevo y próximo, pero totalmente inasequible para nosotros. La convertibilidad externa de las principales monedas europeas en 1958, representó también una nueva muestra del abismo que nos separaba de otros países europeos.

Existe un elemento adicional que hacía imposible el cambio en 1957: no se había establecido el vínculo con los organismos internacionales, necesario para su realización. España participaba como un mero observador en la OECE y no fue miembro del Fondo Monetario Internacional (FMI) ni del Banco Mundial hasta 1958. Un cambio de tal trascendencia en la política económica española no podía conseguirse sin una elaboración exterior que refrendara la necesidad del mismo y facilitara los fondos necesarios para llevarlo a cabo. Como el ministro Ullastres decía en aquellos tiempos “la estabilización hay que hacerla en España desde el extranjero”. Las exigencias de dichos organismos no fueron excesivas y estuvieron en sintonía con lo que pensaban los economistas españoles.

La negociación con ellos fue obra de las Secretarías Generales Técnicas de los Ministerios de Comercio y Hacienda, y del Servicio de Estudios del Banco de Estudios. Quiero subrayar el papel que jugó Manuel Varela, Secretario General Técnico de Comercio, desde la primavera de 1957. El Ministerio de Comercio, en aquella época, era un ministerio de economía, con funciones amplísimas que abarcaban incluso los pagos internacionales. Fue crucial en las negociaciones. A esto me refería yo cuando hablaba de dichos años como un período apasionante de mi vida.

Hay otra persona que destaca en esas negociaciones, y después en la realización del Plan de Estabilización: Joan Sardá. Había entrado en 1956 como Director de Servicio de Estudios del Banco de España, a propuesta de Mariano Sebastián, cuando éste ascendió a Secretario General del Banco. También le apoyó dentro de la institución.

Cuando entró en el Servicio de Estudios no pretendió organizarlo. Allí había una serie de personas con funciones muy limitadas, pero que se consideraban útiles. Todo aquello lo respetó. Pero al lado de esa estructura él creó un núcleo de economistas jóvenes, con el que muy pronto empezó a realizar aportaciones notables. Ya en el Informe de 1956 pudieron apreciarse cambios, pero fue a partir de 1957 y siguientes años cuando el Informe se convirtió en pieza clave para el conocimiento de la economía española.

En ellos aparecen cuadros de los movimientos monetarios, producto de la sectorización del balance del Banco, que ofrecen un examen pormenorizado de cada uno de ellos. Se desgajan las cuentas del sector público, las entidades de crédito, los particulares y empresas y la contrapartida de los movimientos financieros con el exterior y se ve su incidencia sobre las cuentas del pasivo de la entidad. Paralelamente Sardá creó un nuevo servicio de estadística en el Banco y con ambos consiguió erigir un importante edificio analítico y estadístico que sirvió de base al Boletín Estadístico que comenzó a publicarse en 1960. Los nueve años en que dirigió Sardá el Servicio de Estudios del Banco de España son una muestra de cómo puede tener un buen economista la posibilidad de influir decisivamente en la política económica del país. Dichos instrumentos resultaron útiles en la negociación, pero, sobre todo, mejoraron la calidad de los estudios económicos en los siguientes años.

Fundamental fue la participación de Joan Sardá en la elaboración y negociación del Plan de Estabilización. Como hemos visto, la política económica española había conducido a un

callejón sin salida con expansión monetaria excesiva, fuerte inflación y elevada protección que originaban una caída de las reservas de divisas y una continua devaluación de la peseta en los mercados internacionales. Desde 1957, se habían adoptado algunas medidas aisladas, que trataron de disminuir la intervención y corregir desequilibrios, pero su efecto fue reducido y no duradero. Por otra parte, la participación en los organismos internacionales mencionados exigía una cierta liberalización paulatina del comercio y los pagos que sólo era posible haciéndola coincidir con un programa que restableciera los equilibrios básicos de nuestra economía. En los últimos meses de 1958, estuvo claro que ello exigía un plan global que implicara cambios decisivos en el funcionamiento económico del país. Su elaboración final tuvo lugar a partir de la visita a Madrid de G.Ferras, director del departamento europeo del FMI, en febrero de 1959. Entonces se encargó a Ferras y Sardá que elaboraran conjuntamente un documento que constituyó el punto de partida del Plan. La elaboración de éste debía realizarse por las Secretarías Generales Técnicas de ambos ministerios -Hacienda y Comercio- junto a J.Sardá y el reducido grupo de colaboradores que éste tenía en el Servicios de Estudios del Banco de España. Inicialmente, no hubo ningún compromiso oficial del Gobierno, que prefirió delegar su responsabilidad en los órganos subalternos, ante el peligro de que finalmente no se aprobase la propuesta. Al no existir un Parlamento, todo dependía de convencer "al elector único", como decía J. Sardá con ironía, algo que finalmente sucedió. Conseguirlo fue mérito de los dos ministros que habían impulsado el Plan, quienes pudieron beneficiarse para ello de la carencia de divisas que hacía casi imposible la continuidad del anterior modelo económico autárquico.

El papel que J. Sardá tuvo en la elaboración del Plan fue decisivo. Aunque el Plan fuera una obra colectiva y el grupo que lo proyectó sabía cuáles debían ser sus líneas principales, sólo él conocía, de modo práctico, cómo funcionaba el FMI y cuáles eran sus exigencias para que esta entidad respaldase el programa. Tanto este organismo como la OECE debían dar un doble respaldo financiero y técnico al Plan: el primero, para hacer posible una financiación entonces considerada indispensable; y el técnico, porque era el vehículo, como señaló Sardá, para que "se aceptaran las ideas de una minoría, que la mayoría no comprendía o no quería comprender".

Este juego entre elaboración interior y respaldo técnico y financiero externo, fue una de las obras maestras del Plan. En tiempos mas recientes, algunos estudios han dado por hecho que el Plan fue una elaboración exterior, impuesta por el FMI y otros organismos internacionales. Yo puedo asegurar que fue realizado por un reducido grupo de economistas españoles, encabezados por Juan Sardá, que buscaron la complicidad exterior, aceptando exigencias congruentes con sus ideas, para conseguir su fin último: desmontar un modelo económico autárquico, obsoleto e inviable y sustituirlo por otro basado en la apertura al exterior de la economía. Claro que el proceso de cambio no iba a ser del todo recto y sin obstáculos. Sardá tuvo ocasión de observarlo. La libertad de algunos mercados fue menos amplia de lo deseado en ámbitos como el mercado de trabajo o la financiación a largo plazo; y a partir de 1963, los planes de desarrollo, basados en el modelo francés, iban a abrir nuevos caminos a la intervención. Todo ello hizo menos grato el último período de Sardá en el Banco de España. Su "largo adiós", como Martín-Aceña ha calificado años entre 1962 y 1965. Sardá no tuvo mucho que decir cuando el "desarrollismo" se impuso frente a la política de eliminación de obstáculos e intervenciones que él había defendido siempre.

El Plan de Estabilización se instrumentó mediante el Decreto de Ordenación Económica de 21-7-59. Partía de la renuncia a tres líneas de actuación básicas de la política anterior. Inflación, protección e intervención debían ser sustituidas por estabilización, liberalización y mayor recurso al mercado. Para estabilizar la economía se utilizarían medidas fiscales (aumento de los ingresos y reducción de gastos) y medidas monetarias (topes al crecimiento del crédito al sector privado). Se estableció un depósito previo temporal a las importaciones (25%) y una elevación del tipo de descuento y de los tipos de interés. El nuevo régimen cambiario suprimió los tipos de cambio múltiples y estableció una paridad para la peseta de 60 pesetas por dólar, que permanecería invariable hasta 1967. La liberalización del comercio exterior se abrió con un 50% de lo que había sido la importación en el año tomado como base (1948), comprometiéndose la ampliación de dicho porcentaje en años posteriores, siguiendo un calendario determinado. Las importaciones no liberadas, debían ser concedidas dentro de cupos globales, abiertos a mercancías de todos los países; sólo un 10% del comercio quedaba en cupos bilaterales, en general con países socialistas del este de Europa.

Los resultados del Plan de 1959 fueron espectaculares. En 1959 y 1960 hubo una inevitable reducción del PIB español, motivada por caídas del consumo y la inversión; también una elevación del paro. Pero la caída del PIB en 1960 fue sólo del 0,5% y durante el segundo semestre ya hubo crecimiento, que alcanzó un 3,7% en 1961 y un 7% en 1962. Desde dicho año y hasta 1973, España tuvo un ritmo de crecimiento sólo superado por el de Japón, aunque dicha evolución fue más franca hasta 1966 que en los años posteriores. En todo caso, hay que aceptar que la evolución de dichos años se produjo dentro de un período que fue muy favorable para la economía mundial y sobre todo para la europea.

FELIX VARELA

UNIVERSIDAD DE ALCALA