

Introducción

La guerra civil española supuso una brusca interrupción en la vida política y económica de la nación. Mientras los países occidentales adoptaban políticas económicas ortodoxas (libertad de mercado, librecambio, reducción de aranceles), las circunstancias de nuestra posguerra hicieron que el general Franco optara por la vía de la autarquía y el proteccionismo. Fueron dos décadas perdidas (los 40 y los 50) cuando el mundo libre iniciaba un vigoroso desarrollo que permitió en pocos años una recuperación de los niveles de producción prebélicos. No ocurrió así en España donde deliberadamente se optó por prescindir de la iniciativa privada, confiando la ingente labor de reconstrucción a entes estatales, el más importante de los cuales sería el INI, inspirados en los conglomerados de la Italia fascista. Se intentó una imposible sustitución de importaciones que supuso un ineficaz derroche de medios. Las relaciones económicas con el exterior quedaron fuertemente centralizadas en los ministerios, con el consiguiente desperdicio de energías que suponía el cabildeo para la concesión de autorizaciones. Un sistema que, implantado a la fuerza por el aislamiento en los primeros años, adquiere carta de naturaleza, ganando el control de nuevas áreas y haciendo ineficaz todo esfuerzo de re-

construcción. Así se encontraba la España de los años cincuenta con niveles de producción similares a los de 1931. El fracaso del sistema autárquico forzó la crisis ministerial de 1957, con el objetivo de poner orden en nuestra maltrecha economía a través de un plan de estabilización.

A lo largo de 1956 una serie de factores tanto políticos (huelgas, división interna del Gobierno) como económicos (subidas salariales, malas cosechas) pusieron en peligro la estabilidad del país. La situación no era nueva ya que a partir de 1951 las autoridades franquistas eran incapaces de abordar los problemas económicos sin la carga política que les acompañaba. Pero en 1956 se añadía un desequilibrio monetario que afectaba a la Bolsa y producía evasión de capitales; y aumento de precios en artículos básicos (hierro, cemento) provocado por la escasez en un ambiente de especulación debido a las expectativas de alza de precios. Las soluciones de 1951 pudieron adoptarse por el criterio unánime del Gobierno de defender la estabilidad; fue posible lograr la libertad de comercio interior con supresión de las cartillas de racionamiento, el abastecimiento de materias primas básicas como el algodón, el aumento de las importaciones, y la estabilidad de la peseta. Pero en 1956 el panorama era distinto.

Ante las disputas entre ministros económicos y políticos, advertía Comercio en octubre de 1956 de la necesidad de una acción coordinada ante el «temor a que se acentúen las perturbaciones económicas que facilitarían, a los enemigos de siempre, el mejor pretexto para sus ataques y para el desorden»¹. Comercio proponía entre otras medidas: elevar los salarios en línea con los aumentos de productividad; contener las elevaciones de precios de primera necesidad para evitar el acaparamiento; aprovechar las posibilida-

1. Nota del Ministerio de Comercio, octubre de 1956 (AGUN/FPE/154/011).

des de importación derivadas de la ayuda americana; y reducir las inversiones públicas que estaban por encima de la capacidad de ahorro interno. La inflación, el anquilosamiento del sistema productivo, el agotamiento de todo el tinglado autárquico, la escasez de divisas para adquirir el petróleo vital para mantener las fábricas en funcionamiento, junto a otros problemas, forzaban un cambio en la orientación de la actividad económica durante los siguientes decenios.

En un libro clásico sobre la política económica del franquismo Manuel J. González (1979: 134) afirma con Fabián Estapé, que «las medidas [1957-58] no pertenecen a una política deliberada de preparación del Plan de Estabilización, sino que se trata de esfuerzos aislados; es claro que nadie tenía este proyecto en cartera desde el primer momento». Ahora bien, Estapé fue muy explícito en el programa de TVE en abril de 1982 cuando al iniciar el debate dijo: «por razones de claridad, creo necesario señalar que el Gobierno que se constituye el 27 de febrero de 1957, se dirige al pueblo español anunciando un propósito de estabilización de la economía. Es decir se introduce incluso un vocablo (...) no cabe, porque sería confundirlo, presentar el Plan como una eclosión sin precedentes inmediatos». El entonces ministro de Comercio, Alberto Ullastres, le respondió que él tenía la idea aunque «estábamos esperando el momento propicio de desencadenar el proceso, de poner en marcha el conjunto de operaciones». El tercer protagonista, también presente en el programa, Mariano Navarro Rubio, ex Ministro de Hacienda, fue muy cauto: «inicialmente no se planteó un Plan, vino como consecuencia lógica de una decisión de gobierno de atacar de frente el *gap* intervencionista».

Este apunte muestra la disparidad de criterios –incluso entre los protagonistas de los hechos– al juzgar un periodo cuya dimensión económica no ha sido estudiada con la misma hondura que la social y política. González (1979: 137) alude a dos procesos de

estabilización, uno interno (1958) y otro externo (1959). En el primero, el gran protagonista habría sido el Ministerio de Hacienda aunque «todo sucedió *como si* las autoridades monetarias tuviesen la idea de estabilización en la cabeza, aun cuando no tuviesen la formulación explícita de un plan durante el bienio pre-estabilizador». En el exterior Comercio (Ullastres, Fuentes Quintana, Varela²) habría llevado el peso principal, mientras que Navarro Rubio habría jugado un papel más político, secundando las medidas económicas. En la estabilización de 1959, por el contrario, fue el Ministerio de Comercio quien controló las variables claves para el nuevo rumbo de la economía española. En cualquier caso, parece fuera de dudas que el nuevo gobierno iniciado en 1957 quería poner en marcha una política económica ortodoxa, con un enfoque más liberal y europeísta que sus predecesores.

La estructura de este libro pretende servir de guía para entender los pasos que se dieron en esa dirección. Nos centramos en los dos años que median entre dos febreros: el de 1957, cuando se forma el nuevo gobierno, y el de 1959, cuando se inicia la negociación que fructificará en el Plan de Estabilización. Periodo conocido como el «bienio pre-estabilizador». Dos años claves porque se ponen los cimientos que harán posible el cambio de rumbo de la economía española. En el capítulo 1 analizamos el carácter de estos «hombres nuevos», artífices de la nueva política económica en nuestro país. Pasamos luego (capítulo 2) a describir una primera medida (la reforma tributaria de finales de 1957) que permitió no sólo salvar el déficit con que el nuevo gobierno se encontró, sino poner los primeros fundamentos sólidos para operaciones poste-

2. Ullastres y Varela coincidieron en la Facultad de Ciencias Políticas y Económicas de Madrid explicando respectivamente Historia Económica, e Historia de las Doctrinas Económicas. Varela había publicado artículos sobre la teoría de Keynes y el comercio internacional, y sobre la economía del bienestar.

riores. Algo similar se puede decir de la unificación de tipos de cambio que tuvo lugar entre 1957 y 1958, requisito previo para acceder a los organismos internacionales (capítulo 3). Estas dos medidas permitieron abordar el gran problema de la economía española del momento, el control de los precios, aspecto que preocupaba sobremanera a nuestros aliados (capítulo 4). Y todo ello facilitó la puesta en marcha de las primeras medidas de liberalización de la economía española (capítulo 5), y la reforma bancaria y del IEME que tuvo lugar en 1962 (capítulo 6). Por último, se incluye casi a modo de anexo el famoso Informe Burns (capítulo 7) que en 1958 encargó el gobierno español al vicepresidente del NBER sobre el modo de articular la planificación económica, que culminaría años después con la puesta en marcha de los Planes de Desarrollo.

Este volumen forma parte de una trilogía que abarcará el periodo entre 1957 y 1973. A este primer libro sobre el bienio pre-estabilizador, seguirá un segundo sobre el Plan de Estabilización de 1959, y un tercero sobre los planes de desarrollo económico en España (1962-1973).