

Agradecimientos

Este libro tiene su origen en la tesis doctoral sobre «Política Económica de la Segunda República. España en la Gran Depresión internacional», que defendí en la Universidad CEU San Pablo el 12 de marzo de 2021. Quiero muy especialmente agradecer la ayuda, consejos y orientaciones recibidas en la elaboración de dicha tesis a los Directores de la misma, Alfonso Bullón de Mendoza y Clara Eugenia Núñez. También quiero expresar mi agradecimiento por los mismos motivos, y por orden cronológico, a Gabriel Tortella y Pablo Martín-Aceña (de la Universidad de Alcalá), Juan Velarde (de la Universidad Complutense de Madrid), Juan Carlos Jiménez Redondo, José Andrés-Gallego, Cristina Barreiro, Javier Morillas y Blanca Sánchez Alonso (de la Universidad CEU San Pablo), Juan Avilés (de la UNED) y Jordi Palafox (de la Universidad de Valencia). Debo también agradecer el apoyo recibido durante mis estancias en universidades extranjeras a Joan Rosés, Olivier Accominotti, Natacha Postel-Vinay y Roger Vicquery (de la London School of Economics) y a Julius Ruiz y Martin Chick (de la Universidad de Edimburgo).

Introducción

1. Presentación

El objetivo de esta obra es analizar la evolución de la Economía española y las políticas económicas de los distintos Gobiernos de España durante un periodo decisivo en nuestra Historia contemporánea, en el que las decisiones de los actores políticos y sociales condicionaron el futuro de nuestro país durante muchas décadas.

Coincide además este periodo con una etapa histórica de importantísimas transformaciones políticas, económicas y sociales en casi todos los países occidentales. Baste citar, entre ellas, las consecuencias de la I Guerra Mundial y de los Tratados de Paz al final de la misma, la consolidación de un régimen comunista en la Unión Soviética, la deuda exterior acumulada por los países vencedores de la contienda, el problema de las reparaciones alemanas, la hiperinflación en Austria, Hungría y Alemania, la crítica al parlamentarismo, el auge del fascismo y del nacionalsocialismo y la sustitución de repúblicas democráticas en varios países del Este de Europa por regímenes autoritarios.

La crisis económica de 1929 y la gran depresión de los años treinta del siglo xx sacudirán los cimientos económicos y sociales en los que parecía asentado el mundo occidental. La mayoría de las naciones desarrolladas adoptan políticas proteccionistas, con elevación de barreras arancelarias y devaluaciones competitivas de sus monedas, y para ello abandonan la disciplina del patrón oro. Frente al concepto liberal de la economía y a la libre circulación de personas y capitales se promueven políticas autárquicas, contingentes de importación, acuerdos de trueque y severas limitaciones a la movilidad internacional de las personas (que culminan en la Conferencia de Evian de 1938, en la que todos los países participantes, salvo Costa Rica y la República Dominicana, se niegan a acoger a los refugiados judíos que querían abandonar la Alemania nazi)¹.

¹ Participaron en la Conferencia de Evian 32 países. España no asistió por estar en plena Guerra Civil.

Estamos ante un periodo histórico en el que se ponen en tela de juicio convicciones compartidas y muy arraigadas en Occidente sobre la democracia parlamentaria, el liberalismo económico, la propiedad privada, el papel del Estado, la libertad de circulación de personas y capitales, la cultura, el arte y las relaciones sociales. Por no hablar de la cooperación internacional y del compromiso por la resolución pacífica de conflictos entre Estados en el ámbito de la Sociedad de las Naciones, que se había constituido tras la I Guerra Mundial.

España no fue ajena a estos acontecimientos y transformaciones sociales y –a pesar de no haber participado en la I Guerra Mundial y de verse menos afectada, salvo en determinados sectores de la economía, que otros países por la crisis económica de 1929 y por la gran depresión de los años treinta– el entorno internacional tan cambiante condicionó en buena medida nuestra evolución política, económica y social.

En la historiografía española se discute si la Guerra Civil española tuvo motivaciones exclusivamente políticas o hubo, por el contrario, causas económicas, como el aumento del paro, o cuál fue el impacto de la crisis económica mundial de 1929, que para algunos autores fue similar al de otros países, mientras que para otros apenas tuvo importancia. A mi entender, determinar el alcance de las políticas económicas de los sucesivos gobiernos de la República, en un período convulso tanto a nivel nacional como internacional, podría tener un indudable interés.

Pocos periodos de la Historia han suscitado tanto interés en el lector en general y en los investigadores como la II República Española, sus antecedentes y sus consecuencias. Sin embargo, la mayoría de los libros que han llegado al gran público se refiere principalmente a la situación política y social de aquellos años y sólo marginalmente se analiza la situación económica a la que tuvieron que hacer frente los Gobiernos españoles y las medidas que adoptaron al efecto. A título de ejemplo, la *Bibliografía comentada sobre la II República (1931-1936). Obras publicadas entre los años 1940 y 1992*, de M^a Gloria Núñez Pérez (Madrid, Fundación Universitaria Española, 1993) recoge 4.544 referencias, de las que sólo 307 (el 6,75%) se refieren a asuntos económicos, incluyendo en ellos la reforma agraria.

Este limitado acceso, en la práctica, del público en general a la situación económica durante la II República refuerza que hoy en día –a pesar de los más de 80 años transcurridos– se enjuicie tantas veces ese periodo decisivo de la historia de España en función de las afinidades o divergencias personales con las fuerzas políticas y sociales de aquellos años. La opinión general considera que la ideología influyó en gran medida en las políticas económicas de los distintos Gobiernos republicanos.

El análisis de dichas políticas económicas –en el marco de las grandes convulsiones políticas y económicas del entorno internacional de los años treinta– permite una visión más objetiva. Se constata de esta manera una notable continuidad entre las políticas monetarias y fiscales de todos los Gobiernos de la II

República, cualquiera que fuese su posición ideológica y desde una concepción nítidamente ortodoxa de la política económica. Continuidad que se extiende incluso al Régimen de Franco en lo referente a la intervención del Estado en el mercado de divisas, al monopolio del petróleo, a la protección del carbón y del trigo nacionales y a la política hidráulica y de transformación en regadío.

Algunas políticas emblemáticas, desde el punto de vista político y social, de la II República –como la política hidráulica y la construcción de nuevos centros docentes– deben ser analizadas, no sólo en consideración a su justificación objetiva y a su eficiencia económica sino también en cuanto a lo que representan de continuidad y desarrollo de iniciativas y realizaciones de gobiernos anteriores.

2. Metodología

Una obra sobre Historia Económica debe, en mi opinión, realizarse con una metodología mixta, cuantitativa y cualitativa:

De una parte, es imprescindible que una investigación económica se realice con una metodología cuantitativa, basada en datos y estadísticas y que incluya, para la presentación de los mismos, cuadros, gráficos y curvas.

Para confirmar o rechazar la viabilidad de las hipótesis expuestas es imprescindible analizar las bases estadísticas existentes en España y, en relación con el contexto de la crisis económica mundial de los años treinta, las disponibles en otros países. Es fundamental, en este sentido, utilizar series estadísticas largas, de 1913 a 1936, con una visión a largo plazo que facilite la percepción de los movimientos de fondo y el análisis económico de los grandes temas.

A dicho fin, se han tenido en cuenta los estudios de Leandro Prados de la Escosura *Spanish Economic Growth, 1850-2015*², Jordi Maluquer en *España en la economía mundial. Series largas para la economía española (1859-2015)*³ y Francisco Comín en *Fuentes cuantitativas para el estudio del Sector Público en España, 1801-1980*⁴, así como las *Estadísticas históricas de España, siglos XIX-XX*⁵ y los datos sectoriales aportados por A. Carreras, A. Tena, P. Martín-Aceña, C. E. Núñez, J. Nadal, A. Gómez Mendoza, X. Tafunell, R. Cordero y F. Menéndez.

Las series de Prados de la Escosura y de Maluquer, si bien coinciden sustancialmente en las tendencias, no lo hacen en los datos de cada año, siendo en general los datos de Maluquer más elevados que los de Prados de la Escosura. Ambos autores

² Prados de la Escosura (2017).

³ Maluquer (2016).

⁴ Comín (1985).

⁵ Carreras y Tafunell, Coords. (2005).

explican con detalle en las obras citadas la metodología que emplean. Cabe reseñar que Maluquer⁶ basa sus series largas en el Sistema Europeo de Cuentas de 1995 (que incluye la economía sumergida y la producción final para uso propio), utiliza el IPC (que no incluye en los precios finales las materias primas ni los bienes semiacabados) como deflactor global del PIB en la Contabilidad Nacional y elabora la serie homogénea y corregida de población en base a la población de hecho de los censos. Prados de la Escosura⁷ basa sus series en el PIB elaborado desde la oferta, en base a índices cuantitativos de Laspeyres para sus distintos componentes y a los valores añadidos brutos obtenidos de la tabla *input-output* y de la Contabilidad Nacional de 1958, retrotraídos a 1913 y 1929. En lo referente a la población, acepta los criterios de Maluquer salvo en la migración neta, en la que utiliza las estimaciones de Blanca Sánchez-Alonso para el periodo 1882-1930.

Me ha parecido importante recoger el comentario que Francisco Comín y Daniel Díaz hacen al recoger las estadísticas presupuestarias de España⁸:

Los testimonios cuantitativos de la actividad presupuestaria del Estado son abundantes y totalmente fiables. [...] desde la Ley de Contabilidad Pública de 1850, obra de Bravo Murillo, las cifras presupuestarias del Estado español no plantean ningún problema de definición. Las cuestiones surgen porque los historiadores han utilizado esas variables sin parar mientes en algunas especificaciones: por ejemplo, a qué fase presupuestaria pertenecían los datos que utilizaban, si incluían las resultas, o si sólo eran consignaciones del presupuesto del año; si tenían o no en cuenta el período de ampliación o sólo el año natural; si se utilizaban los ingresos brutos o netos, si sólo los ingresos ordinarios o también los extraordinarios; por mencionar sólo algunas de las explicaciones que requieren las fuentes públicas. La confusión no procedía de las cifras, sino de su deficiente utilización.

En relación con las series estadísticas de otros países europeos del periodo 1913-1939, se ha trabajado especialmente sobre las obras de Brian R. Mitchell *International Historical Statistics. Europe, 1750-2000* e *International Historical Statistics. The Americas, 1750-2000*⁹, así como con las publicaciones de la Sociedad de las Naciones *Memorandum of Balances of Payments and Foreign Trade Balances* e *International Trade Statistics* de 1929 a 1935¹⁰ y con la versión del 2018 del *Maddison Project Database*¹¹.

⁶ Maluquer (2016): 30-32, 39-42, 46-50 y 76-78.

⁷ Prados de la Escosura (2017): 63-64, 112, 128 y 189-190.

⁸ Carreras y Tafunell, Coords., *Estadísticas históricas de España, siglos XIX-XX*, (2005): 875.

⁹ Mitchell (2003).

¹⁰ League of Nations (1929-1935).

¹¹ Bolt, Inklaar, De Jong y Van Zanden, *Maddison Project Database* (2018).

Por otra parte, una publicación de humanidades y ciencias sociales debe elaborarse también con una metodología cualitativa, que analice e interprete la documentación y publicaciones disponibles sobre el contexto histórico del objeto de la investigación, sobre sus hipótesis de trabajo y sobre los distintos apartados del índice de la obra.

En esta línea se han considerado las opiniones de autores contemporáneos del objeto de la obra como Antonio Flores de Lemus, Francisco Cambó, Román Perpiñá, Luis Olariaga, Olegario Fernández Baños, Juan Ventosa, Juan Sardá Dexeus, Francisco Jáinaga, Germán Bernácer, Antonio Bermúdez Cañete, Daniel Ríu, Mariano Marfil, Joan P. Fábregas..., junto con autores más recientes que se detallan en la Bibliografía.

Uno de los objetivos de la estancia de investigación en la Universidad de Edimburgo¹² fue analizar lo escrito sobre la Gran Depresión de los años treinta por autores extranjeros como John Maynard Keynes, Hubert D. Henderson Joseph A. Schumpeter, Milton Friedman, Anna Schwartz, Charles Kindleberger, Barry Eichengreen, Ben Bernanke, Peter Fearon, Harold James, Lester V. Chandler, Joseph Harrison, James Simpson, Richard A. H. Robinson, Nigel Townson, Derek Aldcroft, Arthur Lewis, Albrecht Ritschl, Olivier Accominotti, Natacha Postel-Vinay, Tobias Straumann, Joan Rosés, Nikolaus Wolf, Charles Feinstein, Peter Temin, Gianni Toniolo, Marc Flandreau, Kenneth Mouré, Robert Skidelsky, Alfred Sauvy, Jaime Reis, Pedro Lains, Ana Bela Nunes, Eugénia Mata, Nuno Valério, Harry Psomiades, Shlomo Ben-Ami y Pierluigi Profumieri.

3. Distribución en partes de la obra

Las Partes Primera y Segunda de este libro describen el entorno internacional en los años veinte y treinta, en el que se enmarca, indudablemente, la evolución económica y social de España en esas décadas, aunque el impacto, positivo o negativo, de la Primera Guerra Mundial, de sus secuelas y de la Gran Depresión internacional no fue el mismo en España que en otros países occidentales. Las características de nuestra estructura económica y los acontecimientos políticos interiores, incluyendo un cambio de régimen, tendrían una importancia decisiva, sin perjuicio de la influencia de esos factores externos.

La Parte Tercera analiza la Política Económica de la Segunda República, centrándose de sus políticas agrarias, de ingresos y gastos públicos, monetarias y de comercio exterior. Políticas estrechamente relacionadas entre sí y que, a pesar

¹² Donde realicé una estancia de 10 semanas como *Visiting Postgraduate Research Student*, entre el 1 de septiembre y el 8 de noviembre de 2019.

del menor impacto inicial en España de la Gran Depresión, se verían afectadas por ésta. La ortodoxia económica y la continuidad entre los Gobiernos caracterizan en buena medida estas políticas, condicionando el gasto público, de forma que ciertas prioridades ideológicas del régimen republicano, como la educación y la reforma agraria, vieron limitado su desarrollo. El gasto educativo creció entre 1931 y 1935, pero menos que el de seguridad ciudadana. La reforma agraria no recibió los fondos necesarios para satisfacer las expectativas creadas.

Los acontecimientos políticos y económicos del año 1935 se analizan con especial detalle y ocupan una Parte específica del libro, la Cuarta. Se han revisado todos los Diarios de Sesiones de las Cortes de aquel año, las actas de la Comisión de Presidencia sobre los debates relativos a la reforma electoral y las de la Comisión especial de Reforma Constitucional. También se han examinado las principales leyes de contenido económico aprobadas en 1935 y las memorias de algunos de los protagonistas políticos del momento. Todo esto se complementa con los datos macroeconómicos antes citados, tanto de España como de otros países europeos, con especial atención a los del Sur de Europa: Francia, Italia, Portugal y Grecia.

Parte primera

Antecedentes. Los Años Veinte

La economía mundial en el periodo 1919-1929

1. La economía mundial antes de 1914

Si tuviéramos que elegir los acontecimientos de la Historia que han supuesto un cambio estructural y definitivo en las condiciones sociales y económicas hasta entonces imperantes en el mundo, sin duda la Primera Guerra Mundial ocuparía un lugar relevante. El conflicto –que podríamos calificar de guerra civil del mundo occidental– enfrentó a naciones que compartían, en general, regímenes políticos, organizaciones económicas y estructuras sociales muy similares. Compartían incluso –con la excepción de Francia, Estados Unidos y Portugal– la forma monárquica del Estado, con dinastías ligadas entre sí por estrechos lazos de parentesco. Sus economías estaban basadas en el sistema capitalista y en una ideología liberal que favoreció la denominada primera globalización. Un mundo donde no había prácticamente restricciones a la movilidad internacional de personas¹, bienes y capitales², bajo el predominio del patrón oro³ y la posición dominante del Reino Unido, como garante final de la estabilidad del sistema⁴. Un liderazgo de benévola hegemonía, de acuerdo con Kindleberger⁵, en el que Gran Bretaña establecía estándares de conducta para otros países, mantenía un flujo de capitales para la inversión y asumía el papel de prestamista y consumidor de última instancia. Sin embargo, como destaca Eichengreen⁶, en las graves crisis de 1890 y 1907 ese papel estabilizador fue

¹ Zweig (2002): 514.

² Flandreau y James, en Flandreau, Holtfrerich y James (2015): 1; Keynes (1919): 6; James (2001): 10.

³ Eichengreen (1995): 3.

⁴ Feinstein, Temin y Toniolo (2008): 21.

⁵ Kindleberger (1973, edición 2013): 8, 28 y 292.

⁶ Eichengreen (1995): 8-9.

desempeñado por otros bancos centrales, de forma que en la década anterior a la Guerra Mundial la cooperación internacional prevaleció en la gestión del patrón oro. El patrón oro requería un marco internacional, pero no precisaba de instituciones internacionales⁷.

Sin embargo, en esa economía internacional anterior a 1914, aunque era próspera e integrada, había graves deficiencias, demandas crecientes de protección comercial y una creciente hostilidad hacia la emigración en los países receptores de inmigrantes⁸. Como recuerda Gabriel Tortella⁹, el desarrollo económico en las décadas anteriores a la Primera Guerra Mundial engendró graves problemas sociales que contrarrestaban sus efectos beneficiosos. Surgió una oposición de base populista al patrón oro, agudizada con las depresiones cíclicas de 1873, 1884, 1895 y 1906, que dieron lugar a cierres de empresas, desempleo y caídas de precios y salarios, afectando especialmente a los obreros industriales y a los pequeños empresarios. La expansión de una mentalidad anticapitalista y el aumento de la insatisfacción de las clases más desfavorecidas se vieron reforzadas por el desarraigo cultural que produjo la emigración desde el campo a la ciudad y por el sentimiento de inseguridad que experimentaba el trabajador en el mercado urbano de trabajo. El mecanismo de ajuste del patrón oro requería que cuando un país tenía déficit en la balanza de pagos, el desequilibrio debía remediarse con la deflación, es decir con el descenso de precios y salarios.

2. La Guerra Mundial y sus consecuencias

La Primera Guerra Mundial marcó el final de casi un siglo de crecimiento económico ininterrumpido, puso fin a un largo periodo de casi universal estabilidad en las divisas e inició un proceso de desglobalización. También dio lugar a una etapa de relaciones laborales muy politizadas, drásticas fluctuaciones en la actividad económica y un masivo y persistente desempleo¹⁰.

Tras la Guerra Mundial todo fue diferente, empezando por el papel del Estado, que en los años siguientes intervendría en los mercados de bienes, de los factores de la producción y del dinero. La planificación económica, iniciada por las necesidades de la guerra, pronto se extendió en varios países. Se nacionalizaron industrias y se crearon agencias públicas de supervisión de la economía¹¹.

⁷ Flandreau y James, en Flandreau, Holtfrerich y James (2015): 7.

⁸ James (2001): 6.

⁹ Tortella (2000): 60-64.

¹⁰ Ritschl y Straumann, en Broadberry y O'Rourke, eds. (2010): 157.

¹¹ Ritschl y Straumann, en Broadberry y O'Rourke, eds. (2010): 157-158.

En los millones de personas que fueron movilizadas en los ejércitos y sufrieron graves penurias durante el largo conflicto se generaron expectativas de mayor justicia social cuando llegase la paz¹² y de un incremento del gasto público para afrontar las consecuencias de la guerra. Estas demandas entraban en conflicto con el deseo de otros contribuyentes y electores de volver lo antes posible a la estabilidad fiscal y a la ortodoxia económica¹³. El conflicto bélico destruyó en los soldados de los países colonizados el mito de la superioridad del hombre blanco, al descubrir que sólo se basaba en el control de la técnica¹⁴. Las grandes instalaciones industriales requeridas por la producción de material militar y la vida en las trincheras facilitaron la propaganda de los movimientos de reivindicación social¹⁵. En la inmediata postguerra gran parte del mundo vivió situaciones de crisis económica y oleadas de huelgas y conflictos industriales que avivaron una retórica de lucha de clases y de violencia desde ambos lados, mientras se movilizaban los recursos del Estado y de las clases propietarias para defender de forma agresiva el orden establecido. La restauración de la normalidad exigía quebrar la espiral inflacionista, lo que se lograría con la política de deflación promovida por los Estados Unidos desde la primavera de 1920¹⁶.

Tras la guerra mundial se produjeron importantes cambios en las relaciones laborales en muchos países: jornada de 8 horas en la industria, expansión de la afiliación sindical, reconocimiento del derecho de huelga y negociación colectiva de los salarios, cuya participación en la renta nacional se incrementó. Entre las medidas de política social que se adoptaron cabe citar la gradual introducción del seguro de desempleo y, en algunos países, el salario mínimo. Los movimientos sociales aumentaron su influencia política y promovieron los derechos sindicales, el sufragio universal y los derechos de la mujer. La extrema derecha también adoptó la orientación revolucionaria de la izquierda, apelando a los mismos sectores de la población con políticas sociales populistas y un agresivo nacionalismo económico. El perdedor fue la democracia: en los veinte años del periodo entre las dos guerras mundiales, la mayoría de las débiles democracias formadas en la Europa continental después de 1918 se habían convertido en regímenes autoritarios de derechas, aunque la mayoría de ellos respetarían las mejoras laborales alcanzadas en los años veinte¹⁷.

¹² Feinstein, Temin y Toniolo (2008): 29.

¹³ Flandreau y James, en Flandreau, Holtfrerich y James (2003): 8-9.

¹⁴ Fábregas (1933): 51 y ss.

¹⁵ Feinstein, Temin y Toniolo (2008): 115.

¹⁶ Tooze (2014): 354.

¹⁷ Ritschl y Straumann, en Broadberry y O'Rourke, eds. (2010): 172-174.

Durante los años veinte se produjo en casi todos los países industrializados una reducción en la jornada laboral, que en muchos casos pasó de 54 a 48 horas. El crecimiento de la productividad se aceleró y permitió incrementos en los salarios reales. La acumulación de capital continuó en este periodo, mientras se perfeccionaban las técnicas de producción y la formación de capital humano a través de mejoras en la educación¹⁸.

A partir de 1919 las relaciones económicas internacionales se caracterizaron por continuas tensiones, malentendidos y falta de cooperación. Los estados erigieron barreras comerciales, limitaron la inmigración y regularon exhaustivamente las transacciones financieras internacionales. El sistema monetario internacional, recreado con dificultades en los años veinte, se colapsaría al inicio de la siguiente década¹⁹.

La Primera Guerra Mundial y la postguerra trajeron consigo modificaciones sustanciales en la producción y en la demanda internacionales, ocasionadas por la gran distorsión que produjo el conflicto en el comercio internacional, por los efectos geopolíticos de los acuerdos de paz y por los cambios posteriores a la guerra en la tecnología y en las características de la demanda de productos. Todo esto resultó en una inadecuada asignación de recursos que en Europa produjo altos niveles de desempleo²⁰. El proteccionismo, las restricciones a la inmigración y la reducción en la movilidad de los capitales también contribuyeron a esa desacertada asignación de recursos²¹.

3. Los tratados de paz y el problema de las reparaciones. Las deudas interaliadas

Los países vencedores en la Primera Guerra Mundial impusieron a los vencidos unas durísimas condiciones en los tratados de paz, denunciadas por Keynes en *The Economic Consequences of the Peace*. En el caso de Alemania, el Tratado de Versalles fue mucho más allá de las condiciones con las que se había aceptado el armisticio: la compensación de todo el daño causado por Alemania a la población civil de los países aliados y a sus propiedades por la agresión germana por tierra, mar y aire²². El Tratado castigaba a Alemania con la pérdida de sus colonias, de su marina mercante y de sus propiedades en el extranjero, imponía

¹⁸ Feinstein, Temin y Toniolo (2008): 70-72.

¹⁹ Feinstein, Temin y Toniolo (2008): 11-12.

²⁰ Feinstein, Temin y Toniolo (2008): 17.

²¹ Rosés y Wolf, en Broadberry y O'Rourke, eds. (2010): 182.

²² Keynes (1919): 33 y 81.

unas cesiones que hacían inviable todo un sistema industrial basado en el carbón y el acero²³ y, sin precisar su importe total, establecía un sistema de pagos de reparaciones incompatible con cualquier estimación de la capacidad de Alemania para atenderlas²⁴. Keynes consideró que el Tratado reducía a Alemania a la servidumbre durante una generación y degradaba las vidas de millones de seres humanos, añadiendo que «las naciones no están autorizadas, ni por la religión ni por la moral natural, a hacer responsables a los hijos de sus enemigos de las faltas de sus padres o de sus gobernantes»²⁵. Criticó también que el Tratado no incluyera provisión alguna para la rehabilitación económica de Europa, ni siquiera promoviendo de alguna forma la solidaridad económica entre los propios Aliados²⁶. En palabras de Derek H. Aldcroft, el fracaso de las potencias aliadas en aliviar la situación en Europa en los primeros años de la postguerra contribuyó poco a promover la causa de la democracia parlamentaria²⁷.

En mayo de 1921, el Reino Unido y Francia establecieron, mediante un ultimátum a Alemania, el importe total de las reclamaciones en 132.000 millones de marcos oro. De dicho total, la cantidad por encima de 50.000 millones correspondían a los denominados bonos de la clase C, que, salvo una milagrosa recuperación de las exportaciones alemanas, no debían ser emitidos hasta 1957. Con un criterio razonable se podía estimar el valor actual de la cantidad exigida en 64.000 millones de marcos oro, algo más de 15.000 millones de dólares²⁸.

El Acuerdo de Spa sobre la distribución de las reparaciones de Alemania atribuyó el 52% de aquellas a Francia, el 22% al Reino Unido, el 10% a Italia, el 8% a Bélgica y el 8% restante a otros aliados²⁹.

El problema de las deudas interaliadas, unido al de las reparaciones, envenenó la cooperación internacional. Francia adoptó una postura intransigente sobre las reparaciones alemanas, ligando a ellas la posibilidad de saldar sus deudas de guerra con Gran Bretaña y con los Estados Unidos, país que a su vez era acreedor del Reino Unido por el mismo concepto³⁰. Si a esto se añade que los créditos americanos acabaron financiando los pagos alemanes al exterior se comprenderá lo irracional de la situación creada tras la Guerra Mundial.

²³ Keynes (1919): 36-62.

²⁴ Keynes (1919): 89-93.

²⁵ Keynes (1919): 126-127.

²⁶ Keynes (1919): 129.

²⁷ Aldcroft (2006): 45.

²⁸ Tooze (2014): 368.

²⁹ Fábregas (1933): 89.

³⁰ Kindleberger (1973, edición 2013): 27 y 40.

El coste de la guerra para los aliados, hasta el 1 de noviembre de 1918, fue evaluado por J. M. Keynes³¹ en 18.850 millones de libras, de los que 6.660 correspondían al Imperio Británico, 4.100 a Francia, 3.500 a Rusia, 2.150 a Estados Unidos, 2.100 a Italia, 200 a Bélgica y cantidades menores a otros países.

Keynes estimó las deudas interaliadas en 3.995 millones de libras, de las cuales Estados Unidos era acreedor por 1.900 millones, el Reino Unido por 1.740 millones y Francia por 355 millones. A su vez, el Reino Unido debía 842 millones (a los Estados Unidos) y Francia 1.058 millones (550 millones a los Estados Unidos y 508 al Reino Unido), mientras las deudas de Italia ascendían a 827 millones de liras³². En opinión de Keynes, era imposible que los aliados continentales pagasen el principal e intereses de esas deudas con los Estados Unidos y Gran Bretaña, añadiendo que «una nación deudora no ama a su acreedor y es infructífero esperar sentimientos de buena voluntad por parte de Francia, Italia y Rusia hacia este país [Gran Bretaña] o hacia América si su futuro desarrollo está ahogado para muchos años venideros por el tributo anual que deben pagarnos»³³. La negativa de Francia a atender el servicio de su deuda con Estados Unidos si no quedaba cubierto por el cobro de las reparaciones alemanas le cortó el acceso al mercado americano, motivando la política francesa de acumulación de oro, lo que a su vez contribuiría a desestabilizar el sistema del patrón oro en el periodo entre las dos guerras mundiales³⁴. El rechazo de los Estados Unidos a facilitar a Francia préstamos para la reconstrucción de los territorios más afectados por la guerra contribuyó a endurecer la posición francesa³⁵.

Los pagos en especie de Alemania (propiedades públicas en los territorios cedidos y en las antiguas colonias, reservas de oro, material ferroviario, barcos, carbón...) hasta mayo de 1921 llegaron a representar el 20% de la renta nacional de dicho año³⁶.

4. Las hiperinflaciones en Europa Central

En palabras de Sir Arthur Salter (Director de la Sección Económica y Financiera de la Sociedad de las Naciones), «la inflación fue en muchos casos el único método posible para evitar el colapso social en la situación inmediatamente posterior a la guerra [...] el complemento prácticamente inevitable de los préstamos de la guerra y la postguerra cuando éstos superaban una cierta proporción

³¹ Keynes (1918), en *The Collected Writings of John Maynard Keynes* (1971): Tomo XVI, 358.

³² Keynes (1919), en *The Collected Writings of John Maynard Keynes* (1972): Tomo IX, 22.

³³ Keynes (1919), en *The Collected Writings of John Maynard Keynes* (1971): Tomo XVI, 422.

³⁴ Ritschl y Straumann, en Broadberry y O'Rourke, eds. (2010): 176-179.

³⁵ Eichengreen (1995): 128.

³⁶ Eichengreen (1995): 129.

de la renta nacional o de la capacidad impositiva anual de un país»³⁷. Todos los Estados emergieron de la guerra mundial con su deuda pública muy incrementada: los Estados Unidos la multiplicaron por 19 veces, el Reino Unido por 11, Alemania por 8, Francia e Italia por 5 y Rusia por 4. Los Estados tuvieron que optar entre una política fiscal rigurosa y restrictiva o eliminar la deuda pública a través de la inflación. Gran Bretaña optó por el rigor fiscal y por los recortes presupuestarios. La Europa continental, donde los partidos de izquierda y los movimientos revolucionarios tenían más fuerza, optó por la inflación³⁸.

Varios países de Europa Central –Austria, Hungría, Alemania y Polonia– experimentaron en los primeros años de la década de los veinte gravísimos problemas de hiperinflación. Un proceso que tuvo características comunes en su desarrollo y en su final: enormes déficits presupuestarios, adopción de drásticas medidas monetarias y fiscales, estabilización rápida de los niveles de precios y tipos de cambio e incremento rápido de la base monetaria (dinero legal en manos del público y reservas bancarias) una vez que la inflación hubo terminado³⁹. La inflación volatilizó una gran parte de los ahorros de las clases medias que habían suscrito deuda pública para colaborar al esfuerzo bélico de sus países⁴⁰.

Las hiperinflaciones se han atribuido a diversas causas: financiación inflacionaria de la Guerra Mundial, sistemas fiscales deficientes, nuevas fronteras aduaneras, reducción del comercio internacional, perturbaciones en los mercados de divisas –que pusieron en marcha una espiral de depreciación de las monedas, incremento de los precios de importación y creación de dinero– y financiación de déficits presupuestarios con la impresión de dinero⁴¹. La pérdida de confianza en el marco alemán, y su consiguiente depreciación, agravaron el déficit presupuestario en Alemania al encarecer el coste de los bienes y servicios adquiridos por el sector público en mayor medida que sus ingresos. Por otra parte, el problema presupuestario se veía agravado por la falta de un consenso sobre el reparto de la carga fiscal dentro de cada país⁴². En Alemania, el rechazo a las reparaciones supuso que algunos contribuyentes no quisieran pagar impuestos, e incluso los recaudadores recolectarlos, para «pagar al enemigo». Los ingresos públicos alemanes sólo cubrían la mitad del gasto público en 1920-1921⁴³.

³⁷ James (2001): 35.

³⁸ James (2001): 37-38.

³⁹ Sargent, en Hall (1983): 43.

⁴⁰ Ritschl y Straumann, en Broadberry y O'Rourke (eds.) (2010): 162-165.

⁴¹ Ritschl y Straumann, en Broadberry y O'Rourke (eds.) (2010): 162-165; Feinstein, Temin y Toniolo (2008): 41.

⁴² Eichengreen (1995): 125-127.

⁴³ Eichengreen (1995): 137.