

**Pedro LAINS, *Los progresos del atraso. Una nueva historia económica de Portugal, 1842-1992.* Zaragoza, Prensas Universitarias de Zaragoza, 2006.**

Esta obra se fundamenta en una recopilación de artículos y de capítulos de libro publicados por el autor entre 1986 y 2002. Nos ofrece una visión muy amplia e integrada de la evolución de la economía portuguesa entre 1850 y 1990. El libro se inicia con una visión panorámica de una Europa (en la década de 1870) caracterizada por unos países periféricos atrasados y se pone especial énfasis en las semejanzas de las situaciones de Portugal y Bulgaria. Estos dos países tenían algunos puntos en común: eran exportadores de alimentos y/o de materias primas; tuvieron una dependencia extrema del capital extranjero para financiar algunas grandes infraestructuras (ferrocarriles); compartieron acusados desequilibrios de sus finanzas públicas con una acumulación de deudas difícilmente digeribles... En el siguiente capítulo, Lains trata –desde una perspectiva “revisionista”– la tesis de la “dependencia” económica de Portugal emanada del elevado grado de concentración de su comercio exterior con el Reino Unido y de las características de dicho comercio: exportación de productos primarios e importación de manufacturados. Por lo que a esto se refiere, nos recuerda que (según J. Reis) las exportaciones sólo equivalían en 1900, al 7,5% del PIB portugués. La demanda a nivel mundial de los productos de exportación portugueses (vinos, frutas y verduras, ganado bovino vivo y corcho) experimentó un crecimiento relativamente lento en relación a la mantequilla, carne fresca, huevos, madera, aceites minerales, caucho o pasta de papel. Lo cual acarreó que las exportaciones lusas aumentaran, entre 1850 y 1900, a una tasa inferior a la del conjunto de países europeos, tanto en volumen como en valor. Un problema añadido consistió en la caída de los precios relativos de los productos agrarios a partir de 1870, que se conjugó con la de la relación real de intercambio desde 1890. Por último, señala que se registró un creciente desinterés británico por el pequeño mercado portugués a partir de que dispuso de una oferta más ventajosa de productos alimenticios procedentes de Ultramar o de otros países europeos. Ello se tradujo en una regresión del peso específico de las exportaciones portuguesas al Reino Unido, que había sido su principal mercado.

El fiasco se atribuye también a la poca calidad de los productos exportados por Portugal, a su carencia de competitividad y a la falta de dinamismo comercial para mantener la cuota de mercado en el contexto de un mercado mundial más exigente. De todo ello, Lains infiere que la tesis de la “dependencia” para explicar el atraso portugués debe ser revisada y que existió un fracaso exportador debido, fundamentalmente, a causas internas. Pese a admitir que las líneas de especialización difícilmente podían ser otras

—dadas las características edafológicas del país—, evidencia que prevaleció una rutina que imposibilitó adaptar tales productos a las exigencias de una demanda cambiante y desarrollar nuevas especializaciones más acordes con la misma. En última instancia, atribuye tal atonía al condicionante de un mercado interior de dimensiones exiguas. En todos los países, el mercado interior sustentó el desarrollo inicial de los nuevos productos de exportación. Esto era inviable en el caso portugués, porque la demanda de alimentos de calidad era muy reducida debido al bajo nivel de renta de que disponía la mayor parte de su población. Lo cual explica, a su entender, el creciente desinterés británico por los alimentos que Portugal podía exportar

En el tercer capítulo, Lains se ocupa de la cuestión de las relaciones entre política comercial y desarrollo industrial. En este tema, el autor también se sitúa en posiciones “revisionistas”. En primer lugar, arguye que la política arancelaria portuguesa no se puede calificar de librecambista durante el período de 1852-92, porque la caída de los precios relativos que se registró a nivel internacional contribuyó a incrementar, de manera progresiva e intensa (*ad valorem*, es decir  $t/\text{valor } M$ ), la protección que otorgó a la economía lusa el arancel de 1852. El primer beneficiario de este proceso fue el propio Estado portugués, cuyos ingresos dependían, un sumo grado (del orden de un 30%), de la recaudación de aduanas, pero puntualiza que en el incremento de la protección estaban también interesados grupos de presión vinculados a actividades agrarias (producción de cereales) o manufactureras.

En suma, el autor sustenta la hipótesis que —a pesar de que el discurso gubernamental generó la falsa impresión de la existencia de una política comercial librecambista— la evolución de los precios determinó que la economía portuguesa tuviera, con oscilaciones, un nivel de protección relativamente elevado durante este período. Así se explica el desarrollo de industrias de bienes de consumo —la textil sobre todo— relacionadas con la demanda interna, que pronto llegaron al límite de las posibilidades de crecimiento ofrecidas por el mercado interior. Lo cual contribuyó, a su entender, a forjar una estrecha coincidencia de intereses entre las necesidades financieras del Estado y los grupos de presión surgidos al amparo de la protección. En este punto, Lains esgrime un argumento que después será recurrente en su discurso: reprocha que se hubiera optado por favorecer el crecimiento de una industria “competencial” con las de los grandes países industrializados —con las que nunca se conseguiría competir— en vez de priorizar el desarrollo de industrias “complementarias” a base de aprovechar los “nichos” existentes en el mercado mundial. Los modelos invocados son los casos de Suiza o de Holanda.

Lains dedica el cuarto capítulo a describir la evolución de la agricultura y de la industria lusas desde mediados del siglo XIX hasta la primera guerra mundial. La situación de partida no era nada alentadora. La agricultura ocupaba las tres cuartas partes de la población activa y aportaba la mitad del PIB. Las técnicas de cultivo eran arcaicas; existía una escasez de ganado y, por tanto, de abonos; el número de trabajadores agrícolas por unidad de superficie cultivada era excesivo... Las estructuras de la propiedad territorial tampoco eran las más idóneas. En el norte del país existía un minifundismo extremo y en el sur alentejano dominaba el “latifundio” y abundaban los propietarios absentistas. La exigüidad de las explotaciones norteñas era un obstáculo, no ya para la mecanización de las labores agrícolas, sino incluso para la utilización de animales de tiro. La sequedad del sur imponía una agricultura más extensiva y, muy tardíamente, a partir de finales del XIX, la

mayor dimensión de las explotaciones favoreció el inicio de un incipiente proceso de mecanización y utilización de abonos químicos. Sea como sea, entre 1850 y 1900, el PAB creció a una tasa media anual de sólo el 1 %. La productividad del sector agrícola lo hizo entre el 0,6 y el 0,8%, lo cual se explica, sobre todo, por efecto del incremento de la superficie cultivada por activo ocupado. Este mediocre crecimiento agrario se consiguió a base del incremento de la superficie agrícola, en tanto que la inversión desempeñó un papel irrelevante. En definitiva, el autor concluye que en un contexto donde abundó la tierra y, todavía más, la mano de obra, no era posible esperar una utilización más intensiva del factor capital en la agricultura.

En este apartado, el planteamiento “revisionista” adoptado por el autor se presenta de manera explícita y sin subterfugios. Expone que el desarrollo agrario portugués –dado el poco peso específico de la exportación- tenía que depender de la demanda interna y que el sector industrial hubiera debido aportar capital a la agricultura, una demanda dinámica de productos alimenticios y ocupación a los excedentes de mano de obra existentes en el campo. La producción industrial lusa creció a una tasa anual del 2,5% entre 1850 y 1890. Un crecimiento insuficiente, según el autor, para impulsar debidamente el desarrollo agrario del país. Señala que tenía que haber crecido a razón del 6% o más –como acaeció en Suecia- para alcanzar dicho objetivo. El desarrollo industrial se hallaba lastrado por la carencia de recursos –en el país no había yacimientos de carbón ni de hierro- y por la exigüidad del mercado interior, que imposibilitaba que las unidades de producción alcanzaran dimensiones adecuadas y crecientes economías de escala. La exportación de productos manufacturados era casi irrelevante: en 1900 sólo representaba un 5% del total exportado (incluidas las colonias). Los salarios industriales portugueses eran relativamente bajos, pero la productividad todavía lo era más.

Lains pretende encontrar en este panorama de escaso dinamismo industrial la razón explicativa básica de la subsistencia del subdesarrollo portugués. Enfatiza que la protección había favorecido el desarrollo de una industria caracterizada por una deficiente adaptación a las oportunidades ofrecidas por los mercados internacionales. Insiste en que la alternativa era la adopción de un modelo de crecimiento industrial “complementario” y dependiente del de los países avanzados y no, como se hizo, de carácter “competencial” e intensivo en consumo de hierro y carbón. Pero los ejemplos de desarrollo industrial “complementario” que cita –la industria maderera sueca, la de productos lácteos danesa, la de tejidos de alta calidad holandesa...- no parece que estuvieran, ni por dotación de recursos ni por el nivel de calificación de la mano de obra, al alcance del Portugal de la segunda mitad del siglo XIX. En consecuencia, este “nuevo” paradigma interpretativo del atraso luso –que pretende exonerar, en parte, de responsabilidades a la mentalidad retrógrada de la clase terrateniente- no resulta demasiado convincente.

En el quinto capítulo, Lains se ocupa de la compleja situación que atravesó Portugal en la época de entreguerras. La decisión de participar (en 1916) en la guerra al lado de los británicos y los aliados implicó la quiebra de la Hacienda lusa. El déficit que ocasionó el esfuerzo bélico se financió con un desmesurado incremento de la deuda interior y exterior y un aumento descontrolado de la oferta monetaria, lo cual comportó una inflación desenfrenada que no fue posible atajar hasta 1924. El país había entrado por la senda de la corrección de los desequilibrios, pero la inestabilidad política y social del período sirvió de pretexto al golpe militar de 1926, que implicó el inicio de la larga dictadura que

había de protagonizar Oliveira Salazar. Fue precisamente Salazar quien se encargó de completar el conjunto de disposiciones estabilizadoras imponiendo una severa ortodoxia presupuestaria –ley tributaria de 1929–, un aumento de la protección al sector triguero, la promulgación del Acto Colonial (en 1930) con objeto de que las colonias proporcionaran los recursos necesarios para mantener en equilibrio el sector exterior y estabilizar el tipo de cambio del escudo en relación al de la libra... Por contra, otros aspectos de la política económica salazarista se caracterizaron por una total heterodoxia: la conversión de la Caja General de Depósitos en un instrumento para proporcionar crédito –al margen del sistema bancario– a la agricultura, a la industria, a la construcción de viviendas y de obras públicas y la aprobación (en 1935) de la Ley de Reconstrucción Económica, que implicó la inversión directa del Estado en determinadas industrias y sectores económicos considerados de carácter estratégico.

En medio de tantos desequilibrios y convulsiones, la economía portuguesa registró, sorprendentemente, una aceleración de su crecimiento agrario e industrial. Lains atribuye la expansión de estos años a la existencia de una coyuntura favorable para los países de la periferia europea. En cambio, omite que ello se produjo en un contexto de recrudescimiento del proteccionismo, de potenciar la producción de cereales y de favorecer el desarrollo de una industria “competencial”. Es decir, los elementos que en el capítulo anterior había considerado como responsables del fracaso económico portugués. Es más, la decisión de Salazar de impulsar la creación de una industria básica financiada con recursos públicos se justifica alegando que “lo que se presenta a veces como el interés del Estado portugués en sectores tecnológicamente avanzados, y que podría aparecer como un error de política económica para un país pobre en el que el factor abundante es el trabajo, se traduce al final como una repuesta natural frente a la necesidad de aumentar la producción industrial, esencialmente para sustituir importaciones, sin recurrir al aumento de la fuerza de trabajo, dada su mayor demanda en el sector agrícola...” (p. 195).

En el capítulo sexto, el autor describe el desarrollo del proceso de industrialización luso durante la segunda mitad del siglo XX. El nuevo contexto de liberalización del sistema de relaciones económicas intraeuropeo –iniciado después de la segunda guerra mundial– creó inquietud en Portugal debido a su elevado proteccionismo e intervencionismo estatal. En este nuevo marco, el gobierno portugués decidió adherirse a la EFTA promovida por el Reino Unido, cuyos objetivos eran menos ambiciosos que los de la CEE y se limitaban a acuerdos de reducción de las barreras arancelarias. Esta opción posibilitó que las industrias básicas –química, metalurgia, cemento, energía, construcción naval..., con elevada presencia de capital público y extranjero– pudieran subsistir sobre la base de la demanda interior; que la industria textil dispusiera de los mercados coloniales; y que otras industrias –relativamente intensivas en mano de obra– como la conservera, la corchera, la vinícola... tuvieran capacidad exportadora.

Ello coincidió con el período de acelerado crecimiento económico experimentado por todos los países de Europa Occidental. Entre 1950 y 1973, la producción industrial portuguesa creció a una tasa anual del 7,6% y el PIB lo hizo al 5,7%. Lains precisa que era un modelo de industrialización fundamentado en: la ventaja comparativa de disponer de mano de obra barata; la posibilidad de obtener de las colonias africanas materias primas de bajo coste; una intensa intervención del Estado en la asignación de recursos mediante la ejecución, a partir de 1953, de los sucesivos Planes de Fomento... La crisis

de la década de los años 1970 significó el final de este modelo de crecimiento. En esta coyuntura, Portugal experimentó –como el resto de países industrializados y en vías de industrialización- un fuerte desequilibrio exterior que no pudieron compensar las remesas ni los ingresos generados por el turismo. La caída de la dictadura en 1974 implicó la liquidación del imperio colonial africano. Las devaluaciones del escudo sirvieron para paliar el desequilibrio exterior y la contención salarial para tratar de conservar la competitividad de las exportaciones.

En los años posteriores, la economía portuguesa entró en una dinámica distinta –el crecimiento del PIB cayó al 2,9% entre 1973 y 1990- y proliferaron las voces que sustentaban la necesidad de limitar el papel del Estado y la orientación del país hacia el reto de su adhesión a la CEE, que tuvo lugar, finalmente, en 1986. La base industrial creada al paio de la sustitución de importaciones –caracterizada por un peso muy acusado de la textil y alimentaria en la formación del producto- posibilitó avanzar por la senda de la especialización de la exportación de productos intensivos en mano de obra no cualificada. En consecuencia, la economía portuguesa sorteó, con relativo éxito, los cambios experimentados en el escenario internacional. Pero Lains apunta que en 1985, Portugal seguía siendo una de las economías más protegidas; tenía una dotación de capital y de recursos humanos relativamente escasa, debido al bajo nivel educativo de la población; subsistía la situación de atraso económico relativo del país; y que la economía portuguesa se había adentrado por una senda caracterizada por un crecimiento que no se correspondía con incrementos parejos de la productividad...

En el último capítulo del libro, Lains trata de la formación y caída del último imperio portugués. El caso de Portugal presenta similitudes con el de España en los inicios del siglo XIX, puesto que también experimentó el trauma de la pérdida de un imperio colonial a raíz de la independencia de Brasil (en 1822). Sin embargo, consiguió conservar los territorios africanos de Guinea, Angola y Mozambique, en gran parte porque el Reino Unido consideró que era mejor que dichos enclaves coloniales permanecieran bajo soberanía portuguesa que en manos de vecinos más incómodos. Pese a ello, Portugal no consiguió desarrollar, en el curso del ochocientos, una nueva economía colonial. Mientras tanto, los costes de mantener dichos territorios bajo dominio luso fueron de escasa consideración, dado que ninguna potencia cuestionó su asignación a Portugal. En la conferencia de Berlín (de 1884-85), la diplomacia portuguesa consiguió el reconocimiento internacional para sus colonias africanas, aun cuando, en 1890 se produjo un ultimátum británico que obligó a Portugal a delimitar fronteras y a renunciar a la anexión de algunas zonas ricas en minerales.

La aportación efectuada por Lains sobre el proceso de organización y desarrollo del sistema colonial portugués a partir de finales del XIX es sumamente interesante. Tal evento tuvo sus orígenes en 1892, cuando se promulgó un arancel protector de su comercio colonial. Consecuentemente, se produjo un rápido incremento de las exportaciones portuguesas a las colonias (durante la década de 1900-09 fueron equivalentes al 15% del total); de las reexportaciones de productos coloniales –semillas, tabaco, diamantes, azúcar, café, cacao...-; y una creciente entrada de remesas procedentes de dichos territorios. Las relaciones comerciales y los flujos monetarios de este nuevo sistema colonial posibilitaron que la balanza de pagos portuguesa –tradicionalmente deficitaria- pasara a saldar con superávits. Las entradas de divisas relacionadas con la reexportación de colonia-

les alcanzaron magnitudes de consideración. Mientras tanto, los costes de mantenimiento de este imperio a cargo del presupuesto del Estado portugués fueron relativamente bajos hasta los años sesenta –se mantuvieron por debajo del 5% del gasto total-, dado que se consiguió que la administración colonial se financiara, en elevadas proporciones, con la recaudación tributaria obtenida en dichos territorios.

En la década de 1960-70, las exportaciones a las colonias llegaron a significar el 24% del total y eran equivalentes al 4% del PIB. El excedente de la balanza comercial con las colonias era importante, pero el flujo de remesas llegadas a Portugal lo era todavía más. El sistema generó, pues, una elevada acumulación de capital, que posiblemente se transformó en inversiones en la metrópoli. No obstante, el imparable proceso de descolonización que se produjo a partir de la segunda guerra mundial convirtió el colonialismo africano portugués en una reliquia absolutamente arcaica, sin que el salazarismo consiguiera encontrar una salida a una situación cada vez más insostenible. Las guerras suscitadas en los diferentes territorios por los movimientos independentistas implicaron un aumento progresivo de los gastos militares. Entre 1961 y 1970, éstos significaron un 26% del gasto del Estado portugués. Por tanto, Lains nos muestra que el “último imperio” portugués aportó a dicho país unos beneficios muy superiores a los costes hasta que dejó de ser operativo en el transcurso de los años sesenta. En 1974 la “revolución de los claveles” terminó con un imperio que de aportar grandes beneficios, había pasado a ser una carga para Portugal.

En suma, el libro de Pedro Lains constituye una síntesis importante de la historia económica de Portugal. El autor efectúa una reflexión lúcida sobre las causas que han posibilitado el avance de la industrialización lusa y sobre los factores que explican la subsistencia de su atraso relativo. Las aportaciones del libro –como se ha tratado de poner de manifiesto en esta reseña- son muchas y novedosas: la naturaleza de la política comercial de la segunda mitad del siglo XIX, la vía seguida por la industrialización portuguesa en el transcurso del siglo XX, el papel del nuevo sistema colonial africano en el equilibrio del sector exterior... Tal vez, la parte menos convincente es el análisis, a partir de postulados “revisionistas”, de las causas determinantes del fracaso industrial portugués desde la perspectiva de finales del siglo XIX. La hipótesis contrafactual subyacente en esta parte del libro es poco verosímil. Es muy dudoso que un país con una dotación tan escasa de recursos naturales y humanos, como era el caso de Portugal, estuviera en condiciones –durante la segunda mitad del ochocientos- de desarrollar una industrialización “complementaria” y aprovechar los “nichos” de mercado que dejaban los países avanzados orientados hacia la producción industrial en masa. Posiblemente podría aportar alguna luz al respecto un estudio comparativo entre las disponibilidades portuguesas y la dotación de recursos naturales de que disponía, por ejemplo, Suecia o la acumulación de recursos humanos que habían conseguido países como Suiza u Holanda. En cualquier caso, la lectura de este excelente libro de Pedro Lains resulta indispensable, no sólo para comprender mejor la historia económica de Portugal durante la época contemporánea, sino también la del conjunto del continente europeo.

PERE PASCUAL