
Manuel Belo Moreira ()*

*Análisis de las políticas agrarias en
la transición democrática en
Portugal: el significado de las
políticas de precios y subsidios (**)*

INTRODUCCION

En este trabajo se considera como período de transición democrática el que transcurre desde la caída del régimen corporativo del Estado Novo el 25 de abril de 1974, con la llamada «revolución de los claveles», a la adhesión de Portugal a la Comunidad Europea en 1986.

La justificación de elegir este período se basa en el reconocimiento de que, a pesar de haberse iniciado el funcionamiento de las instituciones democráticas en Portugal, con más o menos sobresaltos, inmediatamente después del 25 de abril de 1974 (1), la situación política, en general, y las directrices emanadas del Ministerio de Agricultura, en particular,

(*) El autor es profesor del Centro de Economía Agraria e Sociología Rural de la Universidad Técnica de Lisboa.

(**) Trabajo presentado al Seminario sobre «Políticas agrarias y grupos sociales en procesos de transición democrática (Latinoamérica, España y Portugal)», Córdoba, mayo 1992. La versión definitiva se entregó en diciembre de 1993, siendo traducida del portugués por E. Moyano.

(1) Principalmente, la libre creación de partidos políticos y la consecuente aceptación de la vía electoral como principio dominante para la elección de los gobernantes de acuerdo con las promesas de los militares que pusieron fin a la dictadura.

sólo conocerán alguna estabilidad a mediados de los años 80. Por otro lado, con la adhesión formal de Portugal a la CE el 1 de enero de 1986, la política agraria portuguesa pierde autonomía, pasando, si bien de forma gradual a lo largo de un período de transición, a estar sujeta a las directivas y reglamentos de la PAC (Política Agraria Común). De hecho, en la esfera de la política agraria corporativa, la intervención estatal se mantuvo durante el Estado Novo en unos niveles muy elevados, manifestándose de formas diversas, desde la fijación de precios, tanto al productor como al consumidor, a través de una compleja política de precios y subsidios, hasta el fuerte proteccionismo aduanero, etc. Desde esta perspectiva, se puede afirmar que con la adhesión a la CE, en 1986, finalizó el período de transición democrática en Portugal.

Además, atendiendo a la inestabilidad política posterior a la revolución de 1974 y a las diferencias, a veces radicales, entre los gobiernos que se sucedieron a un ritmo superior al de un gobierno por año, consideramos que, para una mejor comprensión del sentido de la política de precios y subsidios, es necesario distinguir tres fases en el período de transición.

La primera fase, que se inicia justo después del 25 de abril de 1974 y transcurre hasta la aprobación de la Constitución en 1976, durante el sexto gobierno provisional, corresponde a un período en el que la inestabilidad política provino fundamentalmente de una intensa movilización popular, reflejada tanto en las organizaciones políticas como en los órganos de poder, entonces repartidos entre el gobierno y las Fuerzas Armadas (FF.AA.), que, en último término, controlaban y legitimaban las transformaciones que iban teniendo lugar. Evidentemente, en el seno de las propias FF.AA., atravesadas por diferentes concepciones económicas y de modelos de sociedad, también se hacían sentir las turbulencias políticas del momento. Fue en este período, sobre todo a partir de la tentativa abortada de golpe derechista del 11 de marzo de 1975, dirigida por el general Spínola, que el país conoció su etapa más radical.

La segunda fase, que se inicia con el golpe militar del 25 de

noviembre de 1975 que neutralizó a las fuerzas más radicales, corresponde con la subida al poder de los llamados gobiernos constitucionales, es decir, gobiernos que no tenían ya que compartir formalmente el poder con las FF.AA. Se trataba, no obstante, de gobiernos minoritarios en el Parlamento (2): el primero de ellos dirigido por el PS (Partido Socialista) y los tres últimos a iniciativa del propio presidente de la República, general Ramalho Eanes. Esta fase coincidió con una grave crisis económica, principalmente en lo que respecta al equilibrio de la balanza de pagos, que llevó a pedir auxilio al FMI (Fondo Monetario Internacional) y la consecuente aceptación de un conjunto de medidas de austeridad. Se trataba de un período en el que la movilización popular, todavía fuerte, iría decreciendo en intensidad en comparación con el período anterior.

En la tercera fase, iniciada en 1979 con la formación del primer gobierno de coalición centro-derecha (conocido como Alianza Democrática) entre el PPD/PSD (Partido Popular Democrático, que cambió de nombre por el de Partido Social Democrático) y el CDS, con apoyo parlamentario mayoritario y una movilización popular menos intensa, los gobiernos tuvieron un margen mayor de maniobra a la hora de poner en marcha sus medidas de política agraria.

CUESTIONES DE METODO

Algunos autores, cuando abordan las políticas de precios y subsidios a la agricultura, procuran identificar los objetivos de esas políticas distinguiendo tres categorías. A saber: los objetivos *puramente económicos* —por ejemplo, los que tratan de mantener los alimentos baratos para facilitar el desarrollo del sector industrial—, *los estratégicos* —por ejemplo, los que se plantea de forma paradigmática la política de pre-

(2) Una excepción fue el segundo gobierno de coalición entre el PS y el CDS (Centro Democrático e Social), que era el más a la derecha del espectro político. Este gobierno duró muy poco dividido por contradicciones internas motivadas precisamente por divergencias en temas de política agraria.

cios en la agricultura suiza, procurando que se alcancen determinados niveles de producción agrícola interna en consonancia con el mantenimiento de la neutralidad política del país— y los *sociales* que serían, por ejemplo, los que persiguen neutralizar el curso del mercado para proteger formas de producción que no serían capaces de soportar la competencia (Mc Crone, 1962).

Autores norteamericanos que han trabajado recientemente sobre las políticas agrarias de los EE.UU., que, como es conocido, son resultado de fuertes negociaciones entre el gobierno federal y los representantes de las dos cámaras legislativas (Congreso y Senado) sometidos a fuertes presiones por parte de los diferentes *lobbies*, en vez de seguir una sistematización semejante a la expuesta en el párrafo anterior prefieren partir del análisis de las razones que se dan como justificación de dichas políticas y confrontarlas con la realidad. Es siguiendo este método que Browne *et al.* (1992) desmontan los mitos que subyacen en la definición de las políticas agrarias y evalúan hasta qué punto se corresponden con la realidad. En esa misma línea, Cochrane y Runge (1992) parten de la confrontación entre realidad e imaginación colectiva sobre la agricultura para proponer una reforma de la política agraria de acuerdo con los principios y valores por los que explícitamente abogan.

Aunque la distinción entre objetivos económicos, estratégicos y sociales propuesta por Mc Crone permite una elegante caracterización descriptiva, me parece de una mayor riqueza analítica la posición adoptada por los autores norteamericanos antes mencionados. No obstante, hay que tener en cuenta que, en Portugal, durante el período de transición democrática, la formulación de las políticas agrarias era un tema de responsabilidad esencialmente gubernamental y con reducida participación parlamentaria (sobre todo cuando los gobiernos tenían un apoyo minoritario en el Parlamento), por lo que, al contrario de los EE.UU., el peso del imaginario colectivo en el proceso de toma de decisiones era, y continúa siéndolo todavía, incomparablemente menor.

Por otro lado, una cuidadosa valoración de la política de precios y subsidios en Portugal se ve dificultada por la escasez de información estadística publicada con un nivel de desagregación aceptable. De hecho, en lo que respecta a la distribución de los fondos públicos, el secretismo se superpone a cualquier otra preocupación, como lo pone de manifiesto el estudio, poco divulgado hasta ahora, realizado por Baptista *et al.* (1982) sobre el Ministerio de Agricultura y Pesca, en el que se ofrece una valiosa matriz de las ayudas concedidas en el año 1980. El análisis comparado de Avillez *et al.* (1988) (3), financiado por el Banco Mundial, estudia con bastante profundidad la política de precios y subsidios y la influencia de las políticas macroeconómicas, como las que determinan las tasas de cambio, pero deja, sin embargo, algunas áreas sin tratar (sólo analiza nueve productos agrícolas), probablemente debido al hecho de ser un estudio comparado y verse sus autores obligados a seguir una metodología común para los diferentes países.

Partiendo esencialmente del análisis de la información correspondiente al año 1980, no sería correcto ni justo extender, sin otra confirmación adicional, las conclusiones de Baptista *et al.* (1982) para los restantes años del período de transición democrática (1974-1986). Por ello procuraré, en la medida de lo posible, tener en cuenta otros tipos de informaciones complementarias a los dos trabajos mencionados, aunque sólo sean informaciones cualitativas, para intentar identificar las tendencias globales de la política de precios y subsidios aplicada en la agricultura portuguesa en dicho período.

Teniendo en cuenta estas limitaciones, que inciden indudablemente sobre el alcance y profundidad del análisis que se presenta aquí como un estudio de carácter exploratorio, planteamos una hipótesis de trabajo, que, esperamos, pueda ser comprobada de un modo más exhaustivo en el futuro. En la medida en que toda política agraria implica algún tipo de

(3) Retomado posteriormente en una publicación de 5 volúmenes en donde se presentan los resultados referidos a 18 países (Avillez *et al.*, 1991).

elección entre diferentes alternativas y el establecimiento de una escala de prioridades que, obviamente, no tiene nada de neutral, es posible, a partir del conocimiento del cuadro general de la política de precios y subsidios y del modo como en la práctica esas prioridades se ordenan, comprender las razones que inspiraron las decisiones adoptadas. La hipótesis de la que partimos es la de que, en las condiciones de formulación de las políticas agrarias en Portugal durante el período de transición democrática, la política de precios y subsidios obedecía a los siguientes objetivos:

1) Un primer objetivo consistió en procurar, a través de dicha política, consolidar o ampliar la base social de apoyo a los sucesivos gobiernos. Así, durante la fase revolucionaria, la política de precios y subsidios se dirigió exclusivamente a los pequeños y medianos agricultores (agricultura familiar) y a las UCP (unidades colectivas de producción) creadas en el marco de la Reforma Agraria. Los gobiernos de esa etapa llevaron a cabo una política de transformación estructural — como fueron las leyes de arrendamientos rústicos y de Reforma Agraria—, intentando con la política de precios y subsidios obtener, si no el apoyo, por lo menos la neutralidad de los pequeños agricultores familiares, que constitúan la inmensa mayoría de la población agrícola portuguesa. Las fuerzas más conservadoras promovieron y lideraron entonces una campaña intimidatoria contra la nueva ley de arrendamientos rústicos y la de Reforma Agraria planteando tales políticas estructurales como si fueran una amenaza real a la propiedad privada de la tierra. También el PS (Partido Socialista), a partir de finales de 1975, si bien con menos restricciones en cuanto a los beneficiarios, persiguió idénticos objetivos, por lo menos hasta el momento en que la austeridad impuesta por el FMI se hizo sentir en la línea de hacer más transparente la «verdad de los precios». Este objetivo de la política de precios y subsidios fue, además, seguido también, incluso con mayor éxito si cabe, por los gobiernos de las siguientes etapas, en particular por los gobiernos dirigidos por el PSD (Partido Social-Demócrata).

2) El segundo objetivo puede identificarse, sobre todo, con el período de los gobiernos de la coalición Alianza Democrática —formada por el PSD y el derechista CDS (Centro Democrático y Social)—, y consistía en beneficiar de forma indirecta y menos aparente al grupo social constituido por los propietarios afectados por la Reforma Agraria.

3) Finalmente, la lectura de la matriz de ayudas a la agricultura nos permite resaltar la existencia de ejemplos de medidas de política agraria cuya racionalidad sólo se comprende si consideramos que se destinan a satisfacer los intereses de grupos de presión bien situados junto a los centros de decisión.

Describir de forma separada estos tres objetivos no significa aceptar que sean contradictorios entre sí, ni que sean los únicos objetivos de la política de precios y subsidios. Sólo queremos señalar que son esos objetivos los que nos parecen esenciales para comprender la racionalidad de dicha política en el período de transición democrática, y no sólo en lo que se refiere a las medidas que representaron rupturas con políticas anteriores, sino también a los que fueron una expresión de continuidad.

LAS AYUDAS A LA AGRICULTURA. EL CUADRO GENERAL EN 1980

En el período en cuestión, si bien en el marco de una fuerte protección aduanera, las ayudas a la agricultura portuguesa eran muy variadas y alcanzaban cantidades significativas. Tomando como ejemplo el año 1980, puede señalarse que las ayudas alcanzaron la cifra de casi 49 millones de contos (1 conto = 1.000 escudos), lo que equivalía a más del 37% del producto agrario bruto (PAB) de ese año, distribuyéndose en un total de 56 medidas (Baptista *et al.*, 1982) (4).

(4) Desgraciadamente, sólo disponemos de información detallada para el año 1980. No obstante, aun con oscilaciones en el montante de los subsidios acordados, sobre todo en años de mayor austeridad, como el de 1983, en el que disminuyeron fuertemente (Avillez *et al.*, 1991), estamos convencidos de que la información para 1980 ilustra bastante bien las grandes líneas de orientación en la tercera fase del período.

Siguiendo un criterio ligeramente diferente al utilizado por esos autores, podemos agrupar las ayudas de 1980 de acuerdo con la siguiente clasificación: reducción de las aportaciones de las empresas agrícolas a la seguridad social (43,3%), subsidios al consumo (30%), subsidios a la producción (24,6%) y apoyos indirectos concedidos a través de la agroindustria o con incentivos a la exportación (20%). Analicemos separadamente cada uno de esos conceptos.

La reducción de las cuotas empresariales a la S. S.

Grosso modo, este tipo de ayudas se destinaban a ofrecer a todas las empresas agrícolas una reducción de sus aportaciones a la Seguridad Social, representando en 1980 un porcentaje del 43,4% del total de ayudas.

Se trataba de un auxilio generalizado que favorecía a todos los titulares de explotaciones agrarias, ya fuesen empresarios de tipo capitalista o agricultores familiares, siendo estos últimos también beneficiarios del sistema de Seguridad Social. Esta es una medida de alcance socioeconómico global que, a pesar de tener reflejos económicos evidentes, no suele ser considerada dentro de las políticas agrarias, lo cual no impide que sirva de ilustración a nuestra hipótesis de trabajo.

De hecho, todos los observadores de la política corporativa del Estado Novo resaltan justamente la extensión de la Seguridad Social a todo el universo de los agricultores como una de las medidas que mayor apoyo granjeó a los gobiernos marcelistas (presididos por Marcelo Caetano) del período 1969-73 (Baptista, 1984; Lucena, 1976). Ante la popularidad de dicha política, habría sido un suicidio político para cualquier gobierno post-revolucionario intentar eliminar lo que era ya considerado un derecho adquirido.

Por otro lado, y más allá de su importancia política y social, dicha medida tenía también una dimensión económica que es conveniente resaltar. En realidad, la reducción de las

aportaciones empresariales a la Seguridad Social, significaba también un apoyo indirecto a otros sectores de actividad que guardaban una estrecha relación con el trabajo agrícola. Es decir, muchas empresas que recurrían al trabajo de pluriactivos agrícolas —ya fuese directamente o a través del trabajo a domicilio— podían ser dispensados de partes significativas de sus cuotas empresariales a la Seguridad Social, por cuanto que esos trabajadores agrícolas contratados estaban ya cubiertos por la Seguridad Social Agrícola al ser titulares de pequeñas explotaciones. En esta medida, el carácter exclusivamente agrícola del auxilio debería ser cuestionado, por tanto, en el análisis.

Las ayudas al consumo

Las ayudas al consumo abarcaban los grupos de productos que, por orden decreciente de importancia, representaban los siguientes valores porcentuales: cereales (11,7%), azúcar (8,8%), leche y productos lácteos (8,2%) y aceite y oleaginosas (1,2%).

El grueso de los subsidios a los cereales iban para el trigo y el maíz importados (4,9 y 3,5%, respectivamente), teniendo el trigo nacional, la harina de trigo, el arroz nacional e importado, el maíz y centeno nacionales, niveles de apoyo sensiblemente inferiores.

Esta distribución de los subsidios al consumo nos permite ilustrar dos de los elementos de nuestra hipótesis, si bien para ello es necesario un análisis más detenido sobre la racionalidad de dichas ayudas. Las ayudas al consumo corresponden a transferencias de renta en favor de los consumidores, con el objetivo explícito de posibilitar mayores niveles de consumo, sobre todo entre los grupos de población con menos poder adquisitivo, dándoles acceso a dietas alimenticias más sanas y de mayor calidad nutritiva.

Este tipo de ayudas ha sido frecuentemente criticado por el

hecho de que quien más se beneficia de ellas es quien más consume y no quien más necesita consumir, lo que, además de tener una reducida o mala eficacia redistributiva, sería socialmente injusto. No obstante, más que el sesgo que contiene y la relativa injusticia que este tipo de subsidios acarrea, lo que nos interesa aquí es comprender el porqué de su aplicación.

Así, si para mejorar la dieta de los portugueses puede tener sentido subvencionar los cereales —bien para consumo directo de la población, bien para consumo indirecto en forma de pienso para el ganado—, la leche y los productos lácteos e incluso el aceite y las oleaginosas, lo que no se comprende es el subsidio acordado para el azúcar. De hecho, si el consumo de azúcar *per capita* oscila en torno a los 30 kilos en tanto que los nutricionistas recomiendan sólo 11 kilos por persona y año, no es ciertamente una necesidad nutritiva lo que dicho subsidio pretendía satisfacer. Conviene subrayar, además, que no se trataba de un valor poco significativo o residual, sino todo lo contrario, ya que el subsidio al consumo de azúcar representaba, en 1980, el 8,8% del total de ayudas al consumo, equivaliendo a 4.315,5 millones de escudos (Baptista *et al.*, 1982), es decir, cerca del 3,3% del PAB (producto agrario bruto) de ese año. Siendo así, ¿por qué los gobiernos aprobaron tan elevadas cantidades de ayudas al consumo de un producto que, además de lo anterior, recurría casi exclusivamente a materia prima importada para su cultivo?

Una respuesta a esta cuestión nos lleva a explicar dicho subsidio como resultado de la acción exitosa del grupo de presión representativo del oligopolio de los refinadores (5), que abarcaba desde las empresas de capital multinacional hasta el grupo RAR, que era uno de los grupos privados portugueses surgidos en el período post-revolucionario como

(5) Nótese que el peso de los refinadores de caña de azúcar fue, según la opinión del profesor Castro Caldas, suficiente para impedir que se introdujera en Portugal la remolacha azucarera, con todos los inconvenientes que de ello resultaron en términos de atraso en la modernización y diversificación de los sistemas de producción agrícolas (Caldas, 1978).

uno de los grupos económicos más sólidos desde el punto de vista económico y financiero. La importancia de los grupos de presión ligados a la producción y refinado del azúcar es, además, bastante generalizada en los países industrializados —si bien en éstos, al contrario que en Portugal, con una fuerte componente de producción de remolacha azucarera—, ocupando el primer lugar en términos de peso político tanto en la CE como en los EE.UU. de América (Mahé Roe, 1991). Estos autores explican gran parte de esa capacidad de influencia por el hecho de tratarse de un sector muy concentrado y, por ello, capaz de realizar una presión más eficaz.

En suma, se trataba de una verdadera transferencia de medios financieros hacia los refinadores de azúcar, dado que los subsidios al consumo también beneficiaban a los productores (6), lo que, como señala Gardner (1987), tiende muchas veces a no ser considerado en las discusiones sobre las políticas de precios, facilitando enormemente la acción de los grupos de presión.

También en lo que respecta a los subsidios concedidos al consumo de cereales, leche y productos lácteos y aceite y oleaginosas, hay otras razones que los explican más allá del objetivo de mejorar la dieta alimenticia de los portugueses. Razones que se relacionan con la consolidación o ampliación de la base social de apoyo a los gobiernos, conjugada con la presión de los *lobbies* respectivos.

Por un lado, conviene no olvidar que los precios de los alimentos, sobre todo los considerados alimentos básicos, como el pan, la carne o la leche, constituyen un importante factor de reivindicación política, especialmente en los períodos más intensos de movilización popular. Hay que señalar también que los reducidos consumos *per capita* de proteínas animales en los tiempos de la dictadura salazarista hacían que esos productos fuesen más apetecidos por la población y, por tanto,

(6) Excepto en los casos de demanda totalmente rígida, en los que sólo los consumidores se beneficiarían de todo el subsidio, lo que no era el caso de Portugal, según las estimaciones de Martins e Oliveira (1979), que fijan en el 0,6 la elasticidad de la demanda de azúcar.

más sujetos a las preocupaciones del sistema político. No es de extrañar que, tanto en la etapa revolucionaria (1974-1976) como posteriormente, todos los gobiernos tomaran especiales precauciones a la hora de fijar los precios de la llamada «cesta de la compra» (Avillez *et al.*, 1991). Además, el control de los precios de los productos incluidos en la «cesta de la compra», a través de subsidios al consumidor, presentaba dos ventajas para los gobiernos. A saber: respondía más o menos bien al objetivo de ayudar a satisfacer las necesidades básicas de la población y, en la medida en que se trataban de bienes que formaban parte de los productos elegidos para el cálculo del IPC, permitía manipulaciones sobre ellos en cuanto al control de la inflación, principalmente apoyando los intentos de frenar las expectativas inflacionistas.

Por otro lado, no debe olvidarse tampoco que tanto la industria transformadora de los cereales para la alimentación humana, como los fabricantes de pienso para el ganado y de aceite con destino a la alimentación, o la industria láctea, pugnaban por el mantenimiento o reforzamiento de ese tipo de subsidios.

Dentro de esos grupos de intereses puede destacarse la importancia de la industria láctea, especialmente el sector cooperativo, al ser, probablemente, el sector más dinámico de la agricultura y agroindustria portuguesas. De hecho, el sector del cooperativismo lácteo aprovechó las oportunidades del período revolucionario y post-revolucionario para construir y consolidar una importante base económica y una fuerte infraestructura industrial, lo que permitió que sus dirigentes adquirieran considerable poder e influencia política. Una parte importante de ese proceso de crecimiento del cooperativismo en el sector lácteo se basó en la utilización de los subsidios concedidos a la leche y los productos lácteos, bien en forma de ayudas a los productores o a los consumidores (Moreira, 1983 y 1984). Nótese que una gran mayoría de esos dirigentes del movimiento cooperativo emergió tras la caída de la dictadura y la disolución de los organismos corporativos —gremios de *lavoura*, sobre todo— que habían

estado bloqueando, desde los años 50, el desarrollo del cooperativismo en el sector lácteo portugués. Dichos dirigentes eran, en la práctica, mediadores entre el Estado y miles de pequeños y medianos productores de leche, demostrando tener suficiente capacidad de movilización como para amenazar, con credibilidad, a los poderes públicos con cortar el abastecimiento de leche a los centros urbanos en momentos políticamente agitados.

Los sectores transformadores de cereales, por su parte, estaban ligados a los intereses de los grandes productores cerealistas y a las estructuras de comercialización, liderados por la poderosa organización profesional CAP (Confederação dos Agricultores de Portugal), ocurriendo lo mismo con la industria aceitera y con el sector productor de piensos.

Es probable que no siempre los intereses de estos diferentes actores fuesen coincidentes, pero no parece arriesgado afirmar que, por lo general, todos ellos se interesaban por asegurar para sus respectivos productos los mayores niveles posibles de subsidios al consumo.

En suma, en el período de transición democrática sólo las restricciones presupuestarias y la política de austeridad impuesta por el FMI contrarrestaban la tendencia a la concesión de estos beneficios, toda vez que tanto los *lobbies* como los gobiernos, en respuesta o anticipándose a reivindicaciones políticas concretas, orientaban sus acciones en el mismo sentido.

Las ayudas a la producción

En 1980, el 24,6% de las ayudas a la producción agraria se distribuyeron del siguiente modo: subsidios a factores de producción específicos (9,2%), subsidios a fertilizantes (8,0%), créditos bonificados (3,3%), subsidios a los precios de los productos agrícolas (2,2%), subsidios al gas-oil (1,0%). Con valores residuales inferiores al 1% se encontraban las ayudas financieras a las empresas, los subsidios a los seguros

agrarios, la prestación de servicios, la investigación y la formación profesional.

Una primera conclusión que se puede extraer de esta distribución tiene que ver con las *prioridades* de las ayudas directas a la producción. En este caso consistían en dar preferencia a los productores más integrados en el mercado, que eran los que consumían mayores cantidades de *inputs*, estaban más mecanizados y recurrían con mayor frecuencia al crédito. Eran, en definitiva, los agricultores más modernos y con explotaciones de mayor dimensión física o económica.

Interesa señalar también que *grosso modo* los subsidios, tanto en lo que respecta a los factores de producción específicos como a los precios de los productos agrícolas, se destinaban sobre todo al sector cerealista y al ganadero (cría de ganado). Los que más se beneficiaban de esas ayudas eran, principalmente, los agricultores modernizados del Vale do Tajo y los grandes productores de cereales del Alentejo, así como los ganaderos que consumían mayores cantidades de pienso —porcino, avicultura y engorde intensivo de vacuno—. Los productores de leche, sobre todo los de explotaciones más intensivas, también se beneficiaban de dicha política de subsidios a la producción (7).

En lo que respecta a los subsidios a los precios de los productos agrícolas, el sector cerealista (en el que incluimos los productores de cártamo y girasol) aparecía en primer lugar, con el 1,35%, mientras que los productores de leche de vaca recibían el restante 0,86%.

Es significativo que los tres grupos de productos que más contribuían al PAB —vino, frutas y hortícolas (Cordovil *et al.*, 1986)— sólo se beneficiaban de los subsidios a factores de producción no específicos, como los fertilizantes, el gasóleo o el crédito. Es decir, sólo les tocaba algunas migajas del montante global.

(7) Esta conclusión está en consonancia con el estudio de Avillez *et al.* (1991).

Finalmente, no dejan de ser muy significativos los porcentajes del 0,319 y 0,022% de las ayudas a la agricultura que iban destinados a la investigación y la formación profesional, respectivamente. Si bien es cierto que el valor dado a la investigación sólo representaba una parte del sistema estatal de investigación agraria, conocido por la proverbial escasez de recursos destinados a la investigación científica en Portugal, donde el objetivo del 1% del PNB continúa siendo todavía, al inicio de los 90, un objetivo lejano, puede afirmarse que la cantidad asignada (0,319% de las ayudas a la producción) en el año 1980 de referencia era un síntoma claro del bajo grado de prioridad con que se consideraba el tema de la investigación agraria (8).

Las ayudas indirectas

La cantidad global de esta partida, un escaso 2% del total de ayudas, se distribuía del siguiente modo: incentivos a la exportación (1,89%), apoyo crediticio (0,09%) y ayudas financieras (0,04%).

La parte del león fue concedida a la industria del tomate, que absorbió todo el apoyo crediticio y el 1,14% de las incentivos a la exportación. El restante 0,75% de estos últimos incentivos fue distribuido entre los sectores del vino, patata y aceite. Finalmente, el 0,04% correspondiente a las ayudas financieras se destinó al sector de frutas, probablemente para subvencionar la construcción de almacenes frigoríficos.

A pesar de que este tipo de ayudas indirectas sólo representaba el 2% del total, hay que subrayar que se concentraba en pocos productos, correspondiendo la mayor parte al sector del tomate. Toda vez que este producto contaba desde los años 60

(8) Compárese con la importancia que da el Estado holandés a la triada formación, investigación y desarrollo, que representa casi la mitad del presupuesto nacional dedicado a la agricultura (Perrier-Cornet *et al.*, 1991). Para una revisión de la importancia de la investigación y la formación profesional para el desarrollo, ver Stevens y Jabara (1988).

con fuerte apoyo estatal y que contribuía fuertemente al *boom* espectacular que la industria del tomate conoció en ese período (Avillez *et al.*, 1991), está claro que se asistía a una clara manifestación de continuidad en la política de ayudas.

CONCLUSIONES

El análisis de las ayudas a la agricultura en el año 1980, principalmente la consideración del modo en que el montante global era distribuido entre los diferentes productos o subsectores, es decir, las prioridades implícitas en la distribución de las ayudas, ilustra claramente nuestra hipótesis de trabajo en sus tres dimensiones. No obstante, el estudio de Avillez *et al.*, (1988) nos ha permitido extender ese análisis a todo el período de transición democrática en Portugal (1974-86).

De hecho, en las condiciones políticas de entonces, la principal prioridad consistía en subsidiar productos o bienes de consumo que fuesen mejor aceptados por la población en general y por los grupos más reivindicativos en particular, así como por el conjunto de los partidos políticos.

No es de extrañar, por tanto, que la reducción de las cuotas empresariales a la Seguridad Social y los subsidios al consumo de los productos esenciales no fuesen cuestionados, toda vez que el objetivo explícito de dichas medidas era auxiliar, sobre todo, a los grupos más desfavorecidos de la población.

Por su parte, los subsidios a los *inputs* privilegiaron a los agricultores con explotaciones de mayor dimensión, más mecanizadas, que usaban técnicas más consumidoras de fertilizantes y con más frecuente recurso al crédito bonificado. En suma, ese tipo de subsidios privilegió, sobre todo, a los grandes agricultores del centro y sur del país y de algunas zonas del norte.

Por otro lado, el secretismo sobre los montantes de ayudas acordados a los diferentes sectores y la acción encubierta

de los grupos de presión (9) permitía al gobierno satisfacer ciertas reivindicaciones que de otro modo no lo serían, como el ejemplo del azúcar lo manifiesta.

El apoyo privilegiado a las grandes explotaciones del Vale do Tejo y del Alentejo, aunque ya era evidente en la matriz de ayudas de 1980 (10), exige una demostración más detallada. Así, en la primera fase de la transición se verifica, de hecho, una ruptura con la política de privilegio que dicho grupo gozaba en el régimen corporativo del Estado Novo. Según las estimaciones de Avillez *et al.* (1988), el porcentaje de renta real derivado de la política de precios y subsidios para las grandes explotaciones del Vale do Tejo descendió desde el 26,5% en el período de 1965-73 al 12,8% en 1974-75. En el Alentejo, las grandes explotaciones tuvieron una caída aún mayor, pasando del 126,5% al -5,5%, en dicho período (el valor negativo representa, de hecho, una tasa o impuesto). Por el contrario, para los pequeños agricultores del norte y medianos agricultores del centro y norte, el efecto de las políticas de precios y subsidios pasó, respectivamente, desde el 0,3, 0,7 y 3,0% en el período 1965-73, al 7,6, 6,0 y 10,5% en el período 1974-75. Se trata claramente de un cambio radical de prioridad en favor de los pequeños agricultores, si bien este tipo de apoyo económico no se tradujo en ventajosa política para los gobiernos revolucionarios.

Ya en la segunda y tercera fases de la transición democrática (1976-84) se asistió a un retorno progresivo a los privilegios anteriores a la revolución. Usando el mismo indicador, se verifica que las grandes explotaciones del Alentejo obtuvieron el 25,7% de su renta a través de la política de precios y subsidios, manteniéndose las grandes explotaciones del Vale do Tejo en un 12,8%, mientras que los pequeños y medianos agricultores del norte pasaron al 6,4 y 3,2%, respecti-

(9) Nótese que, en Portugal, los grupos de presión, al contrario que en EE.UU., no son oficialmente reconocidos, resultando de ahí que la respectiva acción se hacía, por lo general, entre bastidores, fuera del alcance de cualquier tipo de control público.

(10) Véase el apoyo al sector cerealista y al de oleaginosas (18 medidas de un total de 35 concedidas a la producción) o el apoyo concedido a los factores de producción.

vamente, y los medianos del centro tuvieron un porcentaje negativo —1,5%. De forma más expresiva que esos valores porcentuales, los valores absolutos muestran que, en ese período, los valores medios oscilaron entre los 10.630 escudos para los medianos agricultores del centro, los 6.790 escudos para los pequeños agricultores del norte, los 29.200 escudos para los medianos agricultores del norte y los 354.500 y 594.830 escudos, respectivamente, para los grandes agricultores del Alentejo y del Vale do Tejo. En suma, se trata de diferencias importantes en el apoyo a los distintos estratos de la agricultura portuguesa, diferencias que sólo el secretismo que acompaña a este tipo de políticas permiten comprender que no haya sido objeto de controversia en los ambientes políticos.

Es todavía probable que, en la segunda fase, el apoyo a los precios de los cereales se hubiera beneficiado de la alianza táctica entre al PC (Partido Comunista), interesado en defender a las UCP salidas de la Reforma Agraria, y los cerealicultores representados por la ya citada organización profesional CAP, tal como sugieren Avillez *et al.* (1991). En la tercera fase, en la que las UCP representaban ya un sector poco importante políticamente, el apoyo a los precios de los cereales tuvo por objetivo satisfacer las reivindicaciones de la CAP y compensar, indirecta y de forma camuflada, a los que habían sido afectados por la Reforma Agraria, proporcionándoles transferencias de capital muy significativas (11).

Nótese que este tipo de política de precios, que emanaba directamente del gabinete ministerial, contrariaba, en ocasiones, los intentos de modificación y reestructuración que abordaban otros organismos estatales, principalmente al nivel de las Direcciones Regionales de Agricultura. De hecho, la mejor prueba de esta afirmación se encuentra en el esfuerzo rea-

(11) De hecho, las rentas de las grandes explotaciones del sur registraron, en el período de 1980-83, una tasa de crecimiento anual del 3,5%, mientras que las medianas y grandes explotaciones del centro sólo obtuvieron el 0,30 y 0,7%, respectivamente, y las pequeñas y medianas explotaciones del norte vieron sus rentas disminuir un 4,6 y 5,2%, respectivamente (Avillez *et al.*, 1991).

lizado por la Dirección Regional de Agricultura del Alentejo (DRRA), al principio de los años 80, para orientar la transformación de los sistemas productivos en el sentido de una disminución del peso de la cerealicultura, considerada sin posibilidades competitivas en el cuadro de la futura adhesión a la CE. Para ello, y al amparo de un programa financiado por el Banco Mundial (12), los técnicos de la DRRA estuvieron subvencionando la preparación de más de 400 proyectos de reconversión para otros tantos agricultores o UCPs, de grandes o medianas dimensiones, que manifestaron su deseo de adherirse a dicho programa. Inesperadamente, en la víspera de la firma formal del contrato, el ministro de Agricultura de entonces —perteneciente al derechista CDS— autorizó una subida brusca del precio de intervención del trigo del orden del 46%. Ante esta nueva situación, ninguno de aquellos agricultores quiso beneficiarse de los apoyos del Banco Mundial, continuando alegremente con la producción del trigo y retrasando por unos años una reconversión del sector que se consideraba inevitable.

En definitiva, los ejemplos citados, que ilustran con claridad las prioridades de las ayudas a la agricultura y el peso irrisorio concedido a la investigación y la formación profesional en 1980, muestran también que, aunque la modernización de la agricultura aparezca siempre como objetivo prioritario en la retórica de cualquier gobierno, la realidad se presenta, de hecho, más compleja, y dicho objetivo tiende frecuentemente a ser dejado en un segundo plano a los dictados de los intereses inmediatos y de corto plazo.

BIBLIOGRAFIA

AVILLES, F.; FINAN, T. J., e JOSLING, T. (1988): *Trade, Exchange Rate and Agricultural Pricing Policies in Portugal. A World Bank Comparative Study*, Washington DC.

(12) Línea de crédito PBM-1060, que proponía auxilios para dos modelos integrados, con fuerte componente silvopastoral.

- AVILLES, F.; FINAN, T. J., e JOSLING, T. (1991): «Portugal», in *The Political Economy of Agricultural Pricing Policy*, vol. 3, Africa e Mediterranean, ed. by Krueger Anne, Schiff, Maurice e Valdés, Alberto, Baltimore, The Johns Hopkins University Press.
- BAPTISTA, F. OLIVEIRA (1984): *Política Agrária (anos trinta -1974)*, Lisboa, Instituto Superior de Agronomia.
- BAPTISTA, F.; ABECASSIS, M. J., e FERNANDES, M. J. P. (1982): *Avaliação das Ajudas à Agricultura*, Lisboa, Ministério da Agricultura e Pescas, Gabinete de Planeamento e de Integração Europeia, Novembro.
- BROWNE, W.; SKEES, J.; SWANSON, L.; THOMPSON, P., e UNNEVEHR, L. (1992): *Sacred Cows and Hot Potatoes. Agrarian Myths in Agricultural Policy*, Boulder, Westview Press.
- CALDAS, E. DE CASTRO (1978): *A Agricultura Portuguesa no Limiar da Reforma Agrária*, Oeiras, CEEA/Instituto Gulbenkian de Ciência.
- COCHRANE, W., e RUNGE, C. FORD (1992): *Reforming Farm Policy. Toward a National Agenda*, Ames, Iowa State University Press.
- CORDOVIL, F.; ROLO, J., e CARDOSO, F. (1986): *Valor Bruto da Produção Agrícola (média 1979/80/81) do Continente e Distritos por Classe de Área*, Lisboa, Centro Interdisciplinar de Estudos Económicos do Instituto Superior de Ciências do Trabalho e da Empresa. Departamento de Estudos de Economia e Sociologia Agrária do Instituto Nacional de Investigação Agrária.
- GARDNER, B. L. (1987): *The Economics of Agricultural Policies*, New York, Macmillan.
- LUCENA, M. DE (1976): *A Evolução do Sistema Corporativo Português*, volume I, *O Salazarismo*, e II, *o Marcelismo*, Lisboa, Perspectivas e Realidades.
- MCCRONE, G. (1962): *The Economics of Subsidising Agriculture. A Study of British Policy*, London, Allen & Unwin.
- MAHÉ, L. P., e ROE, T. L. (1991): «EC-US Agricultural Trade Relations: Do Political Compromises Exist?», in *Agricultural Economics and Policy: International Challenges for the Nineties*, ed. Kees Burger, Martijn de Groot, Jaap Post e Vinus Zachariasse, Amsterdam, Elsevier.
- MARTINS, A., e OLIVEIRA, V. (1979): *O Consumo Privado em Portugal. Modelos e Projecções*. Lisboa, GEBEL.
- MOREIRA, M. BELO (1984): *L'Economie et la Politique Laitière au Portugal (1926-1981)*, Université des Sciences Sociales de Grenoble.

- MOREIRA, M. BELO (1983): «O Circuito Económico do Leite», in a *Intensificação da Produção Leiteira*, Aveiro, Lacticoop.
- PERRIER CORNET, PH.; BLANC, M.; CAVAILHES, J.; DAUCE, P., e LE HY, A. (1991): *La Transmission des Exploitations Agricoles et l'Installation des Agriculteurs dans la C.E.E.*, Rapport de Synthèse, contract INRA/CEE - DG VI A5 n° D 01953, Dijon, INRA, Septembre.
- STEVENS, R., e JABARA, C. (1988): *Agricultural Development Principles. Economic Theory and Empirical Evidence*, Baltimore, The Johns Hopkins University Press.

RESUMEN

En este trabajo se analiza la política de precios y ayudas a la producción, aplicada en Portugal durante los años de la transición democrática (1974-1986). El autor considera que dicha política no puede ser comprendida utilizando el enfoque clásico que distingue entre objetivos económicos, estratégicos y sociales, sino que es necesario incorporar la propia dinámica de los grupos de interés que giran en torno a ella. Así, en el caso de Portugal, el autor considera que la política de precios respondió a dos objetivos: primero, consolidar o ampliar la base social de apoyo a los distintos gobiernos que se sucedieron (en la primera fase, a las cooperativas UCPs y los pequeños agricultores, y, durante la fase de gobiernos conservadores, a los propietarios de tierras afectadas por la Reforma Agraria), y segundo, satisfacer los intereses de determinados grupos de presión (grupos cerealistas, empresas azucareras).

RÉSUMÉ

Dans ce travail, il est analysé la politique des prix et des aides à la production, appliquée au Portugal pendant les années de la transition démocratique (1974-1986). L'auteur considère que la compréhension de cette politique exige, au-delà de l'approche classique qui distingue entre les objectifs économiques, stratégiques et sociaux, une étude de la dynamique propre des groupes d'intérêt concernés. À cet égard, l'auteur considère que, dans le cas du Portugal, la politique des prix a répondu à deux objectifs: en premier lieu, la consolidation ou l'élargissement de la base sociale d'appui aux différents gouvernements qui se sont succédés (dans la première phase les coopératives UCP et les petits agriculteurs, et, pendant l'étape des gouvernements conservateurs, les propriétaires des terres affectées par la réforme agraire); et en deuxième lieu, la satisfaction des intérêts de certains groupes de pression (groupements céréaliers, entreprises sucrières).

SUMMARY

In this paper, the pricing and aids to production policy applied in Portugal during the years of transition to democracy (1974-1986) are analysed. The author takes the view that this policy cannot be understood through the classic approach distinguishing between economic, strategic and social objectives, but it is necessary to include the inherent dynamic of the interest groups concerned. Thus, in the case of Portugal, the author takes the view that pricing policy stemmed from two aims: firstly, to consolidate or broaden social support for the various governments coming to power (involving in the first phase the UCP cooperatives and smallholders and, during the phase with conservative governments, the owners of holdings affected by the Agrarian Reform); and secondly, to satisfy the interests of certain pressure groups (cereals groups, sugar companies).

Palabras clave: Política agraria, Precios agrícolas, Subvenciones, Portugal.