

Produzir mais e melhor. *Estado, agricultura y consumo alimentario en Portugal (1926-1974)*

Dulce Freire

Instituto de Ciências Sociais
Universidade de Lisboa

Resumen: Este artículo analiza las políticas agrarias de las dictaduras que gobernaron Portugal (1926-1974). Relacionando producción y consumo, discute cómo la agricultura contribuyó a *alimentar a la nación*. Se organiza en tres partes: primero describe la función atribuida a la agricultura en el desarrollo económico y social del país, señalando los cambios tras la Segunda Guerra Mundial; después presenta las medidas destinadas a aquellos productos relevantes para el consumo alimentario, razonando si contribuyeron a una *alimentación racional* de la población; finalmente, evalúa la calidad nutricional de los bienes a disposición de los portugueses, comparándola con los valores calculados para otros países europeos.

Palabras clave: agricultura, desarrollo, consumo alimentario, dictadura, políticas públicas.

Abstract: This article provides an analysis of the agriculture policies carried out by the dictatorships regimes that ruled Portugal (1926-1974). Linking production and consumption, it discusses how agriculture was able to *feed the nation*. The arguments are organized into three parts. First, it describes the role assigned to agriculture in national economic and social development, before and after the Second World War. Then, it presents the policy measures for some relevant food products, indicating whether they have contributed to provide a *rational diet* to the inhabitants. Finally, it evaluates the nutritional quality of the food available for the Portuguese population, comparing it with the values calculated for other European countries.

Keywords: agriculture, development, food consumption, dictatorship, public policy.

Durante las décadas en que Portugal se vio gobernado por regímenes dictatoriales de inspiración fascista, es decir, de 1926 a 1974¹, la cuestión agraria se mantuvo como eje central de las discusiones de técnicos, políticos y otros miembros de las elites del país. Los intentos por consolidar en la agricultura los proyectos de *resurgimento nacional*, anunciados en los años cuarenta, o los llamamientos a *produzir e poupar*², expresados durante la Segunda Guerra Mundial, fueron, al mismo tiempo, eslóganes propagandísticos y expresión de decisiones políticas. Si, históricamente, el principal objetivo de la agricultura ha sido el producir alimentos³, los regímenes autoritarios del periodo de entreguerras procuraron compatibilizar esa función ancestral con la reafirmación de valores nacionalistas, autarquía económica y soberanía alimentaria. En los años treinta, los gobiernos portugueses se sumaron a estas tendencias, en concreto, proclamando iniciativas que buscaban garantizar la autosuficiencia alimenticia del país.

Por otro lado, la longevidad del régimen exige que se analice cómo, tras la Segunda Guerra Mundial, el *Estado Novo* fue capaz de armonizar su herencia fascista con las dinámicas de las décadas siguientes. Son varios los autores que han destacado que el fin de esta guerra supuso la entrada en una nueva fase de la Historia contemporánea. Entre otros cambios, con la llamada «Revolución Verde» se expandió la industrialización de la agricultura, se acentuó el crecimiento económico⁴, comenzó otro régimen alimen-

¹ Se puede hablar de dos periodos dictatoriales: la *Ditadura Militar*, con una gran inestabilidad política y gobiernos de corta duración, estuvo vigente desde el golpe militar del 28 de mayo de 1926 hasta la aprobación, en 1933, de la Constitución Política de la República Portuguesa y del Estatuto do Trabalho Nacional. En el periodo del *Estado Novo*, comprendido entre 1933 y 1974, los sucesivos gobiernos estuvieron encabezados por Oliveira Salazar (1932-1968) y por Marcelo Caetano (1968-1974).

² *N. del T. Poupar* en castellano se traduce por ahorrar. Hemos considerado oportuno mantener los lemas políticos, propagandísticos, así como la terminología institucional (por ejemplo, *Estado Novo*), en su original portugués y en cursiva.

³ FEDERICO, G.: *Feeding the world. An economic history of agriculture 1800-2000*, Oxford, Princeton University Press, 2005, e INGERSENT, K., y RAYNER, A.: *Agricultural policy in Western Europe and the United States*, Cheltenham-Northampton, Edward Elgar, 1999.

⁴ SERVOLIN, C.: *L'agriculture moderne*, París, Éditions du Seuil, 1985, y CRAFTS, N., y TONIOLO, G. (eds.): *Economics growth in Europe since 1945*, Cambridge, Cambridge University Press, 1996.

tario y se modificó la percepción social del hambre⁵. En estas décadas, demostrando que el *Estado Novo* siguió algunas tendencias internacionales, el poder político contribuyó decisivamente a acelerar la industrialización, el desarrollo urbano, la apertura al mercado exterior y el crecimiento económico⁶.

La agricultura portuguesa tampoco permaneció ajena a las dinámicas nacionales e internacionales. Es destacable, por ejemplo, que el Producto Agrícola Bruto presentase una evolución más satisfactoria bajo el sistema proteccionista y que comenzase a desinflarse con la intensificación de los intercambios con el exterior⁷. Al buscar interrelacionar producción y consumo se hace necesario conocer el impacto de la reorientación de las políticas agrarias en la disponibilidad de bienes alimentarios y en las condiciones de abastecimiento de los portugueses. Sin embargo, este análisis se ceñiría a las decisiones gubernamentales que hubiesen tenido implicaciones directas en las condiciones de producción y consumo de los productos agrícolas más relevantes en la dieta alimenticia. En la medida en que la comprensión de las políticas públicas exige que se tengan en cuenta tanto las medidas promulgadas por un gobierno, como aquellas que éste no llevó a cabo⁸, se incluyen, asimismo, las principales propuestas que el *Estado Novo* preveía para el sector primario.

Los agrónomos se irán revelando como los agentes preferenciales de la modernización, toda vez que la agricultura había comenzado a rechazar prácticas y conocimientos insertos en la herencia cultural de las comunidades rurales y a depender crecientemente de la ciencia y de la industria. Aquéllos ambicionaban ampliar el potencial de la agronomía para «alimentar el mundo», buscando así ser los protagonistas de la definición y ejecución de las medi-

⁵ MCMICHAEL, P.: «A food regime genealogy», *The Journal of Peasant Studies*, 36 (2009), pp. 139-169, y VERNON, J.: *Hunger. A modern history*, Cambridge, Harvard University Press, 2007.

⁶ LAINS, P.: *Os progressos do atraso. Uma nova história económica de Portugal*, Lisboa, Imprensa de Ciências Sociais, 2003, y LAINS, P., y SILVA, A. (eds.): *História Económica de Portugal. 1700-2000*, vol. III, *O Século XX*, Lisboa, Imprensa de Ciências Sociais, 2005.

⁷ SOARES, F. B.: «A agricultura», en LAINS, P., y SILVA, A. F. (eds.): *História Económica...*, *op. cit.*, pp. 157-183, y LAINS, P.: «Agriculture and economic development in Portugal, 1870-1973», en LAINS, P., y PINILLA, V. (eds.): *Agriculture and economic development in Europe since 1870*, Londres, Routledge, 2009, pp. 333-352.

⁸ DYE, T. R.: *Understanding public policy*, 11.ª ed., New Jersey, Pearson Prentice Hall, 2005.

das que consideraban más eficaces a la hora de maximizar el rendimiento de los factores de producción. Estas motivaciones y las competencias técnicas que poseían contribuyeron a que, especialmente en la segunda mitad del siglo XX, se acentuase la relevancia de los agrónomos en la ejecución de las políticas públicas destinadas a la agricultura⁹.

Como ya ha sido demostrado por la historiografía, el *Estado Novo* viabilizó algunas de las propuestas que estaban siendo elaboradas por los técnicos, descuidando o abandonando otras¹⁰. Es importante, asimismo, comprobar si éstos asumieron funciones activas en la concepción e implementación de las políticas para la agricultura. Se trata de averiguar cómo se articularon las propuestas disponibles con los impactos de las decisiones políticas que concernían a la agricultura, con la disponibilidad de bienes alimentarios y con las tendencias en el consumo de alimentos.

Buscando abordar las diferentes cuestiones, el artículo se divide en tres partes¹¹. En la primera se presenta la función que en Portugal le fue reservada a la agricultura en los procesos de *reconstrução nacional*, usando una expresión habitual antes de la Segunda Guerra Mundial, o de *desenvolvimento do país*, según la designación que se popularizó tras el conflicto. En la segunda parte se trazan las principales orientaciones de las medidas promulgadas para los productos más relevantes en el consumo de alimentos, relacionándolas con las necesidades nutricionales y los cambios sociales. Finalmente, se analiza la calidad de los bienes a disposición de los portugueses, comparándola con los valores presentados por países vecinos.

⁹ MULLER, P.: *Les politiques publiques*, 3.^a ed., París, PUF, 1988.

¹⁰ BAPTISTA, F. O.: *A política agrária do Estado Novo*, Oporto, Edições Afrontamento, 1993; ROSAS, F.: *O Estado Novo*, en MATTOSO, J. (dir.): *História de Portugal*, vol. VII, Lisboa, Editorial Estampa, 1994, y FREIRE, D.: *Portugal e a terra. Itinerários de modernização da agricultura na segunda metade do século XX*, dissertação doutoramento/dactilografada, Lisboa, FCSH-Universidade Nova de Lisboa, 2007.

¹¹ El artículo se integra en los proyectos de posdoctorado «Ambições modernizadoras. Propostas para transformar a agricultura portuguesa na segunda metade do século XX» (ICS-UL 2008-2011) y «Corporativismo, instituições políticas e comportamentos económicos. Contributos para a História Europeia», coordinados por J. L. Cardoso, P. Lains y A. Costa Pinto (ICS-UL, 2010-2012) en el ICS-UL. Ambos financiados por la Fundação para a Ciência e Tecnologia, Ministério da Ciência e Ensino Superior.

Agricultura y *ressurgimento nacional*

En Portugal, como en otros países, la reorientación proteccionista de las políticas dirigidas al sector primario se hizo evidente desde finales del siglo XIX. La consolidación del *Estado Novo* y de otros regímenes fascistas europeos se correspondió con una fase de acentuado cariz proteccionista. En las décadas anteriores se había extendido por casi toda Europa un consenso respecto de la pertinencia de una intervención estatal en la agricultura que privilegiase la vocación «alimentaria» de ésta.

Las tendencias proteccionistas de las decisiones del Estado portugués se vieron acompañadas por la argumentación de varios autores defendiendo esta perspectiva. En el inicio de los años veinte, Ezequiel de Campos, uno de los más destacados autores de la primera mitad del siglo XX, consideraba que una de las misiones del Estado era, precisamente, solucionar la «cuestión del pan nuestro de cada día»¹². Se incidía en que la *regeneração da Pátria* pasaba por la «capacidad de producir en Portugal la mayor parte de los alimentos» en «cantidad suficiente (e incluso excedente) para toda la población»¹³. Incluso el prestigioso agrónomo Lima Basto, que se mostraba contrario a alguna de las medidas proteccionistas de los años treinta, consideraba que «una *política nacional de alimentação* puede y debe ser la base de transformación de las malas condiciones económicas mundiales»¹⁴. Se cuestionaba así a quienes abogaban porque el Estado promoviese la especialización productiva y las exportaciones en los productos en que el país fuese más competitivo. Y que, en lugar de financiar una incierta autosuficiencia, debería negociar en los mercados externos los mejores precios para así adquirir los bienes que necesitase.

De cualquier modo, aunque hubiese acuerdo respecto a la defensa del proteccionismo, la cuestión de la estrategia a seguir para poder aumentar la producción nacional podría generar polémica.

¹² CAMPOS, E.: *Lázaro!... Subsídios para a política portuguesa*, t. I, V. N. de Fátima, Tipografia Minerva [1922], p. 43.

¹³ JESUS, Q., y CAMPOS, E.: *A crise portuguesa, subsídios para a política de reorganização nacional*, Oporto, Gráfica do Porto [1923], p. 95.

¹⁴ BASTO, A. L.: *Inquérito económico-agrícola*, vol. IV, *Alguns aspectos da agricultura em Portugal*, Lisboa, Universidade Técnica de Lisboa, 1936, p. 443.

En Portugal, los poderes políticos se veían enfrentados con propuestas que se podían alinear en dos tendencias principales. Una, *ruralista conservadora*, defendía que la acción del Estado debería privilegiar la intervención de los precios, asegurando beneficios a los agricultores, y subvencionar los *inputs* agrícolas, posibilitando abaratar el trabajo y aumentar la producción¹⁵. Con estas condiciones políticamente aseguradas, los labradores serían capaces de escoger las mejores opciones productivas y técnicas para acelerar el progreso de la agricultura. La *Ditadura Militar* y el *Estado Novo* encontraron amplios apoyos entre los propietarios y agricultores que se adscribían a esta corriente y que, tal como sucedió en los regímenes congéneres de otros países, constituyeron una importante base social de apoyo de los regímenes. Esta corriente, en la cual los agrónomos se encontraban también representados, demostró capacidad para influenciar las orientaciones de las políticas públicas, sobre todo hasta los años sesenta.

Por el contrario, la corriente *neofisiocrática*, a la cual se adscribían muchos de los agrónomos que podían expresar su opinión en público, estaba, desde finales del XIX¹⁶, discutiendo medidas para transformar profundamente el panorama productivo nacional. Defendían un programa agrario modernizador asentado en la redistribución de la tierra cultivable (división de las grandes propiedades del sur y concentración de las pequeñas explotaciones del norte), en la colonización (reorganización de la población del país) y en la ampliación del regadío (sustitución de los cultivos extensivos de secano por los intensivos y el regadío). Para las áreas montañosas se defendía la reforestación intensiva, lo que conllevaría la desaparición de los baldíos, considerados áreas desaprovechadas. Subraya F. Rosas¹⁷ que las propuestas *neofisiocráticas* no se reducían a un «nuevo productivismo» para un *ressurgimento da pátria* basado en la tierra. Defendían también el fortalecimiento del nacionalismo económico y político, lo que presuponía la consolidación

¹⁵ ROSAS, F.: *O Estado Novo nos anos trinta (1928-1938)*, Lisboa, Editorial Estampa, 1986.

¹⁶ Esta corriente se inspiraba en el fallido «Proyecto de lei de Fomento Rural» presentado en el Parlamento por Oliveira Martins en 1887.

¹⁷ ROSAS, F.: «As ideias sobre desenvolvimento económico nos anos 30: Quirino de Jesus e Ezequiel de Campos», en AAVV, *Contribuições para a História do Pensamento Económico em Portugal*, Lisboa, Publicações D. Quixote, 1988, pp. 192-193.

del Estado autoritario, en el cual los técnicos desempeñarían funciones relevantes. A pesar de algunos retoques, en lo esencial, los trazos principales de este programa se mantuvieron inalterados durante toda la dictadura.

Las iniciativas del *Estado Novo* contemplaron propuestas de ambas corrientes, lo que creó en los respectivos interesados expectativas de hegemonía en la dirección de las decisiones del poder político, que, en muchos casos, no fueron satisfechas. En realidad, las propuestas de estas corrientes no eran necesariamente contradictorias, pudiendo encontrarse soluciones políticas e institucionales para actuar a partir de diferentes vertientes. La corriente *neofisiocrática* defendía que, ante todo, el Estado debería encontrar soluciones para resolver el «gran problema» de la producción¹⁸, lo que exigía que se tuviesen en cuenta «dos tipos de cuestiones relacionadas»: las técnicas (maquinaria, capacitación y extensión agrícola y forestal, irrigación, etc.) y las agrarias (reforma agraria, fin del barbecho, etc.). No obstante, el *Estado Novo* evitó estimular profundos cambios en los campos y prefirió dar prioridad al segundo tipo de soluciones, las «comerciales» (combatir a los intermediarios, mejorar el almacenamiento, fijar precios en bienes políticamente estratégicos como pan, vino, leche, patatas, etc.), limitando la capacidad de ejecución de propuestas tendentes a transformar la agricultura y, necesariamente, la sociedad rural. Las opciones del régimen se hicieron más evidentes en el transcurso de la década de 1930, teniendo en el encuadramiento institucional de las actividades relacionadas con la agricultura una de sus expresiones más concretas.

Desde 1918, la ejecución de las políticas públicas concernientes a la agricultura (producción, comercio, enseñanza, etc.) tendía a ser implementada por servicios dependientes del Ministerio de Agricultura creado ese año. La inestabilidad política que caracterizó a la Primera República y a la *Dictadura Militar* trajo como consecuencia una intensa rotación ministerial, afectando a la aplicación de las decisiones políticas. Este panorama comenzó a cambiar antes incluso de la institucionalización del *Estado Novo*, cuando Linhares de Lima asumió la cartera de agricultura en 1929. El ministro, además de prestar atención a la política de abastecimiento de bienes alimentarios —*Campanha do Trigo y Campanhas de Produção*, reto-

¹⁸ CAMPOS, E.: *Lázaro!... Subsídios...*, op. cit., p. 44.

madras posteriormente—, promovió la creación de organismos para intervenir en aspectos concretos de la comercialización e inició una ambiciosa reorganización del Ministerio de Agricultura. A partir de finales de 1931, la gestión pública del sector primario se repartía, esencialmente, entre tres direcciones generales, comprendiendo agricultura, ganadería, montes e hidráulica agrícola. A éstas competía, en sus respectivos ámbitos de actuación, combatir problemas sanitarios, orientar la utilización de nuevas semillas y especies animales, prestar asistencia técnica, fiscalizar, evaluar el uso de fertilizantes y fitosanitarios, etc.¹⁹ En 1936 se sumó a este organigrama la llamada Junta de Colonização Interna. Inspirada en la Italia fascista, esta nueva dirección general se encargaría de realizar la reestructuración fundiaria y la redistribución de la población²⁰. Además de varios servicios centrales, cada una de estas direcciones generales fue dotada de una red propia, y no coincidente, de delegaciones regionales. A pesar de las críticas, esta organización no fue puesta en duda por la inestabilidad ministerial que caracterizó a la década²¹.

Paralelamente a estos servicios de carácter público, a partir de 1933 surgió una red nacional de organismos paraestatales que devino en las bases del corporativismo. El *Estado Novo* retiró al Ministerio de Agricultura sus competencias sobre el comercio y transformación de productos agrícolas, atribuyéndoselas a los organismos corporativos que se habían ido creando en ese año. Esa red se basaba en los *grémios concelhios* (*Grémios da Lavoura*, a partir de 1939) y terminaba en los *organismos de coordenação económica*, es-

¹⁹ Seguía echándose en falta un servicio de extensión rural, señalado desde 1916 como imprescindible para promover la modernización. Los técnicos de Estados Unidos que llegaron a Portugal al amparo del Plan Marshall también reconocieron la imperiosa necesidad de crear un servicio de extensión (ROLLO, F.: *Portugal e a reconstrução económica do pós-guerra. O Plano Marshall e a economia portuguesa dos anos 50*, Lisboa, Ministério dos Negócios Estrangeiros, 2007). Pero éste sólo se concretó en 1977.

²⁰ Con la JCI, el Estado prometía reformas asentadas sobre tres pilares básicos: colonización interna (división y concentración), hidráulica agrícola (hacer irrigables tierras de secano) y repoblación forestal (en áreas sin aptitud agrícola). A partir de 1946, la JCI adquirió autonomía jurídica y financiera, gestionando el principal fondo público para «mejoras rurales»: construcción de infraestructuras (establos, silos, balsas para riego, etc.) y adquisición de equipamientos, etc. La acción reformadora fue escasamente desarrollada.

²¹ FREIRE, D.: *Produzir e beber. A questão do vinho no Estado Novo*, Lisboa, Ancora Editora, 2010, pp. 105-119.

tablecidos después de 1936. Como señala la ley que los instituye, éstos surgieron para «coordinar y regular superiormente la vida económica y social en las actividades directamente relacionadas con los productos de importación y exportación» y para «garantizar el conveniente equilibrio y prosperidad de todos los factores de la vida económica y social de la Nación» (Decreto-ley 26757, de 8 de julio de 1936). Los organismos corporativos y de coordinación económica quedaron adscritos al Ministerio de Comercio e Industria.

Estas entidades gozaban de una naturaleza jurídica distinta de aquella que tutelaba las diferentes áreas de la producción agrícola. Como demostró Manuel de Lucena²², estos eran organismos ambiguos que encuadraban los intereses privados, pero que nunca dejaron de ser tutelados por el Estado. A través de éstos, el Estado se introducía en los circuitos de importación, exportación y comercialización interna, pudiendo, en contrapartida, serles concedidos estatutos de exclusividad para algunos productos. Cohabitaron juntas, federaciones y comisiones reguladoras con atribuciones y ámbitos de actuación diversos, fluctuando al ritmo de los mercados y de la actuación de los *lobbies*. Algunos organismos tuvieron, desde el principio, un gran poder de intervención en el mercado, como la Federação Nacional dos Produtores de Trigo. Otros condicionaban la política de precios, aunque procuraban reservar sus intervenciones para los momentos en que el mercado se mostrase menos capaz de garantizar los intereses de los productores, como hicieron la Junta Nacional do Vinho y la Junta Nacional do Azeite. Otros evitaron intervenir en los precios internos, invirtiendo sobre todo en infraestructuras de almacenaje, garantías en las condiciones de exportación e incentivos a las agroindustrias, como hizo la Junta Nacional das Frutas. Aunque se fueron introduciendo algunas modificaciones durante el régimen, éstas no alteraron sustancialmente las competencias de los diferentes organismos.

En 1940, estos Ministerios [Agricultura, Industria y Comercio] fueron suprimidos, siendo los servicios y competencias adscritos al todopoderoso Ministerio de Economía. Esta decisión fue presentada como una respuesta eficiente a las emergencias impuestas por la Segunda Guerra Mundial. Sin embargo, tras el conflicto se acentuaron las críticas a este modelo de encuadramiento institucio-

²² LUCENA, M.: *A evolução do sistema corporativo português*, vol. I, *O Salazarismo*, vol. II, *O Marcelismo*, Lisboa, Perspectivas&Realidades, 1976.

nal impuesto a los diferentes sectores económicos. Los agrónomos consideraban que la integración de la agricultura en este «superministerio» podría haber sido útil durante la guerra, pero, recobrada la «normalidad» internacional, ahora se debía imponer la «normalidad» institucional. La situación les resultó tanto más perjudicial cuando, a partir de 1944, el Ministerio de Economía quedó supeeditado a los intereses *industrialistas*. Entre 1940 y 1944, el cargo fue ocupado por Rafael Duque, procedente de la cartera de agricultura (que había asumido en 1934), considerado un *neofisiócrata* y que posibilitó algunas de las propuestas del programa de esta corriente²³. Aunque la mayor parte de los subsecretarios y secretarios de Estado de agricultura estuviesen formados en agronomía, aquella ocupaba siempre un lugar secundario en el organigrama de los órganos centrales de poder. Se dieron algunos intentos para autonomizar a la agricultura en un nuevo ministerio, pero, en la práctica, tal cosa sólo se concretó tras la Revolución de Abril de 1974. Con el paso de los años, en opinión de los agrónomos, la «subordinación» y el «inmovilismo» institucional explicitaban la insignificancia política y económica a la que la dictadura estaba sometiendo a toda la agricultura.

Así, entre mediados de los años treinta y mediados de los años setenta, bien sea en el organigrama del Estado, bien en lo tocante a la capacidad para aplicar medidas políticas, los organismos corporativos, que dirigían las actividades de transformación y comercio, estaban separados de los servicios públicos ligados a las direcciones generales, los cuales tenían responsabilidades en las áreas de producción. Para el prestigioso agrónomo Eugénio de Castro Caldas, «éste era el caso original portugués y nunca nos hemos encontrado con otro igual en el mundo»²⁴. La separación se tradujo

²³ El ministro impulsó, entre otras, obras de hidráulica agrícola, construcción de colonias y varios estudios. Sin embargo, al contrario de lo que venían defendiendo los agrónomos y de lo que fue ejecutado en otros países, los proyectos de colonización no se vincularon al regadío. Desde 1957, en el Alentejo, la expansión del regadío tampoco provocó la deseada intensificación agrícola ni el reparto de la propiedad. Véase FREIRE, D., y LANERO TÁBOAS, D.: «State and agricultural modernization in the Iberian dictatorships after Second World War», en MOSER, P., y VARLEY, T. (eds.): *Integration through subordination. Agriculture and the rural population in European Industrial Societies*, Londres, Brepols, vol. 12, *Rural History in Europe* (en prensa).

²⁴ CALDAS, E. C.: *A agricultura portuguesa no limiar da reforma agrária*, Lisboa, IGC-CEEA, 1978, p. 74.

en constantes dificultades de relación y de articulación entre las diferentes entidades, lo que provocó que muchas propuestas no pudiesen ser ejecutadas y que otras surgiesen de forma contradictoria y con objetivos inconsistentes. Confirmando las percepciones de N. Garoupa y L. Rossi de que en Portugal se daban las condiciones idóneas para el «secuestro» de las instituciones por parte de los grupos de interés²⁵, la organización tendió a consagrar una preferencia del *Estado Novo* por las propuestas de la corriente *ruralista conservadora*.

Asegurar compromisos políticos podría exigir la puesta en marcha de diversas medidas. Requería, por ejemplo, la combinación de la concesión de ayudas para la adquisición de *inputs* que compensasen el aumento de los salarios rurales como consecuencia del éxodo rural (intensificado después de los años sesenta) con políticas de mercado centradas en los precios. Éstas tenían por objetivos fundamentales fijar para el productor precios de garantía elevados en bienes considerados esenciales (en especial trigo, carne y leche) y, al mismo tiempo, estabilizar los costes para el consumidor a través de la fijación de precios máximos reglados para el comercio minorista. Se buscaba así evitar oscilaciones que tuviesen efectos desfavorables sobre el poder de compra de salarios políticamente estabilizados en un nivel bajo. Estos procedimientos generaron grandes problemas para el erario público que fueron siendo cubiertos por el Fondo de Abastecimiento²⁶, que había sido creado durante la Segunda Guerra Mundial y que había sobrevivido a ésta.

Fue esa política de precios y consecuentes subsidios la que permitió «una evolución de los intercambios de la agricultura portuguesa tendente a favorecer a los productores agrícolas y [la que] contribuyó positivamente al aumento en el número de tractores, gradas, sembradoras y cabezas de ganado bovino en las explotaciones agrícolas»²⁷, constatados en los censos agrícolas de los años cincuenta y sesenta. No obstante, como señalaban agrónomos, economistas y otros observadores, aunque se estuviese promoviendo la

²⁵ GAROUPA, N., y ROSSI, L.: «Instituições e quadro legal», en LAINS, P., y SILVA, A. F. (eds.): *História Económica...*, op. cit., pp. 423-450.

²⁶ LOBÃO, A. C.: *Algumas considerações acerca da política de preços em Portugal e na CEE*, Separata da Revista de Ciências Agrárias, 2 (1977).

²⁷ ESTÁCIO, F. (coord): *Importância das políticas macroeconómicas no comportamento do sector agrícola. Contribuição para a sua análise em Portugal no período de 1960-1980*, Oeiras, IGC-CEEA, 1985, p. VII.

mecanización de la agricultura, los diversos factores de producción no estaban siendo combinados para garantizar el incremento de la productividad de la tierra o el aumento de bienes demandados por los consumidores urbanos.

Durante los años treinta y cuarenta, la publicación de estudios y la puesta en marcha de algunos proyectos parecían confirmar la apuesta de los poderes públicos por la modernización de la agricultura siguiendo propuestas *neofisiocráticas*. Pero a partir de los años cincuenta se hizo evidente para éstos que el Estado no estaba contribuyendo a expandir la «Revolución Verde». Más que en una agricultura extensiva, ésta se asentaba en la intensificación de la explotación de los recursos naturales existentes. Se trataba de combinar suelo, agua y clima con los productos de origen industrial (fertilizantes, maquinaria, fitosanitarios, variedades vegetales y animales), con la alteración de las prácticas agrícolas, con la dinamización de los sistemas de almacenamiento y de distribución de bienes alimentarios. De hecho, desde los años cincuenta, los agrónomos formaban parte de los consejos técnicos que elaboraban los Planos de Fomento, pero resultaba complicado implementar en las diferentes regiones del país las medidas planeadas. Denunciando el recelo de los técnicos, en 1961 el secretario de Estado de Agricultura, João Mota Campos, consideraba que se estaba escenificando una lucha en el sector, la cual «tendrá que ser superada ante el peligro de que se cree una situación que impida el progreso del país y el armónico desarrollo económico y social de la población portuguesa»²⁸. La integración de los técnicos portugueses en las organizaciones internacionales, que pretendían erradicar el hambre, aumentar la productividad de la tierra o intensificar los intercambios comerciales²⁹, contribuyó a consolidar la percepción de las discrepancias entre el «inmovilismo» imperante en Portugal y la constante renovación de oportunidades modernizadoras ofrecidas por la «Revolución Verde».

Los datos recogidos por agrónomos y economistas eran interpretados como indicadores poco optimistas y demostrativos de la recurrente incapacidad del régimen a la hora de estimular los cam-

²⁸ AAVV: *A agricultura e o Plano de Fomento. Ciclo de conferências promovido pela Secretaria de Estado da Agricultura*, vol. III, Lisboa, Sociedade Astória, 1961, p. 3.

²⁹ Portugal ingresó en la FAO en 1946; OECE en 1950; OCDE en 1961, y EFTA en 1960.

bios en la agricultura y el desarrollo del país. Consideraban que la agricultura no estaba contribuyendo al crecimiento económico. Provocaba, si cabe, un dispendio innecesario en cuanto a la importación de bienes que habrían podido tener origen nacional (forrajes, carne, leche, vegetales, por ejemplo) y potenciaba un proceso inflacionista que se acentuó en la segunda mitad de los sesenta. Al mismo tiempo, en una época en que la FAO promovía campañas mundiales para combatir el hambre, era notorio que la dieta básica a la que podía acceder la mayoría de la población era nutricionalmente insuficiente según los parámetros aconsejados internacionalmente. Los autores que estudiaban el papel de la agricultura en el desarrollo destacaban, con frecuencia, que el estancamiento del sector por no haber «sabido (o podido) modernizarse» conducía «a que tengamos que recurrir cada vez más a la importación como forma de satisfacer la demanda interna de bienes agrícolas»³⁰.

Estudios recientes confirman la percepción de los contemporáneos. En la primera mitad del siglo XX, en concreto de 1915 a 1958, exceptuando los años de las guerras mundiales, el conjunto de la agricultura mostró un «comportamiento razonable»³¹ con un crecimiento medio de un 1,9 por 100 al año. Esta tendencia fue posible, en gran parte, a causa de una mayor tasa de crecimiento del área forestal y, entre 1930 y 1939, de un ligero aumento del producto agrícola con origen en la producción vegetal. Si el primer aspecto puede ser atribuido a la mera sobreexplotación de los recursos forestales sin carecer de inversión estatal, el aumento, sin embargo, del producto proveniente de la producción vegetal se debió a los estímulos públicos derivados de la *Campanha do Trigo*.

Con todo, a partir de los años sesenta, la tendencia del sector cambió. Entre 1959 y 1995, la tasa de crecimiento medio se quedó en el 0,03 por 100 al año, lo que indica «una situación de casi completo estancamiento»³². Especificando, se confirma que en las década de los sesenta y setenta, el conjunto del sector agrícola experimentó un crecimiento positivo debido, principalmente,

³⁰ GIRÃO, J. A.: *Natureza do problema agrícola em Portugal (1950-1973): uma perspectiva*, Oeiras, IGC-CEEA, 1980, p. 76. Hay que tener en cuenta que las relaciones con las colonias influían en los posibles cultivos de la metrópolis, estando, hasta 1974, por diversos motivos, prohibida o limitada la producción de azúcar, cebada dística, fibras textiles, tabaco, oleaginosas, etc.

³¹ SOARES, F. B.: «A agricultura», *op. cit.*, p. 160.

³² *Ibid.*

a los subsectores forestal y ganadero, pero no gracias a la producción vegetal (cereales, forrajes, frutas, leguminosas, etc.). Por un lado, aunque el proceso de reforestación haya tenido impactos ecológicos y sociales negativos, la industria forestal se reveló como el subsector con más éxito económico. Por otro, el incremento de la ganadería (sobre todo ganado bovino, huevos y leche) procuró responder al incremento de la demanda interna, basándose, no obstante, en la importación de piensos sin constituir un estímulo para la producción interna de forrajes. Observando al conjunto del sector agrícola se puede comprobar que la producción vegetal sufrió dificultades a la hora de articularse con las necesidades de una ganadería en expansión, pero también con los cambios en la demanda provocados por la aceleración de la urbanización, que abrió el mercado a diversos productos frescos (especialmente frutas y legumbres). Concluye Brito Soares que «la agricultura acompañó al crecimiento del resto de la economía portuguesa durante la llamada “edad de oro” de los años sesenta»³³.

En los últimos años del *Estado Novo* parecía innegable que la agricultura había perdido las oportunidades para modernizarse y contribuir así al crecimiento económico. En el IV Plano de Fomento, que entró en ejecución en 1974 y se vio interrumpido por la Revolución de Abril, se subrayaba la «necesidad urgente de proporcionar a la agricultura condiciones de recuperación que no pueden demorarse más»³⁴. Éstas no eran, a fin de cuentas, constataciones muy diferentes de las consideradas en los años treinta. Apuntaba el agrónomo Quartim Graça que, antes del *Estado Novo*, el campo se encontraba «en un penoso atraso, sin producir parte de lo que la población del país necesitaba para su sustento y [con] el consiguiente drenaje de oro que anualmente agotaba al país a cambio del necesario pan con que alimentar a los portugueses»³⁵. Estas afirmaciones, además de expresar una constante insatisfacción de los

³³ *Ibid.* La caída de la participación del Producto Agrícola Bruto en el Producto Interior Bruto fue más acentuada de lo deseado por los técnicos: en 1950 la participación del PAB en el PIB era del 31 por 100 (registrando una ligera subida respecto al 29 por 100 de 1940), en 1960 correspondía al 20 por 100, cayendo al 12 por 100 en 1970. En la década siguiente baja aún más, suponiendo tan sólo el 9 por 100 del PIB en 1980.

³⁴ PRESIDÊNCIA DO CONSELHO: *IV Plano de Fomento 1974-1979*, t. I, *Metrópole*, Lisboa, Imprensa Nacional Casa da Moeda, 1974, p. 333.

³⁵ GRAÇA, Q.: *O Estado Novo e a agricultura*, Lisboa, Edições SPN, 1938, p. 9.

agrónomos para con la actuación del Estado, parecen indicar que la dictadura fue incapaz de «alimentar a la nación» dejando de cumplir una de las principales misiones que se había propuesto. Todavía hasta los años sesenta, la autarquía económica vigente, con las importaciones sujetas a rigurosos controles, imponía que los portugueses contasen sobre todo con lo que la agricultura nacional producía. Lo que, como veremos, acarreó diversos constreñimientos respecto a la cantidad y calidad de los alimentos disponibles.

Autarquía, consumo y *alimentação racional*

Los análisis dedicados a la agricultura portuguesa han privilegiado el esclarecimiento de los comportamientos económicos y la evaluación de los efectos de las políticas públicas en la producción y flujo de las mercancías. Aunque haya sido una perspectiva menos explorada, articular las tendencias en la producción con las de consumo y las concepciones alimentarias permite ampliar la evaluación de los impactos sociales de las decisiones del Estado. En un caso como el portugués, marcado por la autarquía económica, sobre todo entre los años treinta y sesenta, aclarar estos aspectos significa que, en gran medida, esa evaluación está centrada en la trayectoria de la agricultura nacional.

La consolidación de las ciencias de la nutrición y las discusiones acerca de la composición de una «alimentación racional» que estaban teniendo lugar en occidente desde finales del siglo XIX contribuían a que los bienes alimentarios disponibles fuesen evaluados no sólo en cantidad, sino también en calidad³⁶. En la época de afirmación del *Estado Novo*, cuando la ciencia ya había caracterizado proteínas y otros nutrientes, médicos y agrónomos realizaban múltiples encuestas para evaluar la composición de la alimentación de los portugueses en las diferentes regiones³⁷. Esos estudios, que valoraban casi siempre aspectos médicos y sanitarios, identificaban los problemas causados por el hambre y la malnutrición, proponiendo

³⁶ Como muestran, por ejemplo, varios de los artículos incluidos en KIPLE, F., y ORNELAS, K. (eds.): *The Cambridge world history of food*, vol. I, Cambridge, Cambridge University Press, 2001.

³⁷ Para una síntesis de los estudios realizados hasta finales de los años cuarenta consultar CORREA, A.: *A alimentação do povo português*, Lisboa, INE, 1951.

igualmente soluciones médicas, agronómicas y políticas para resolverlos. Sin ignorar los objetivos de soberanía alimentaria propugnados por el régimen, estos observadores se mantuvieron atentos a los resultados alimentarios y nutricionales de las políticas públicas. El patrón de una «alimentación racional» defendido en la época se basaba en el consumo regular de diferentes cantidades de hidratos de carbono, proteínas y vitaminas. Teniendo en cuenta estos componentes se podrá evaluar en qué medida las políticas del *Estado Novo* contribuyeron a que la agricultura nacional garantizase una dieta abundante y equilibrada.

Hidratos de carbono

A semejanza de lo que sucedía desde 1889, cuando se inauguró el régimen proteccionista del trigo, la *Ditadura Militar* y el *Estado Novo* continuaron con la idea de solucionar el «magno problema de las subsistencias» a través del aumento de la producción nacional de pan. En la *Campanha do Trigo* lanzada en 1929, el Estado asoció los estímulos financieros y técnicos para la producción con la construcción de un sistema de intervención en el mercado. Éste aseguraba a los productores la adquisición de toda la cosecha a precios remuneradores, aunque a partir del comienzo de los años sesenta esos beneficios fuesen menores. En la práctica, hasta el final del régimen desapareció el mercado libre de cereales, estando la cadena de producción (de la siembra al pan) integrada en diversos organismos corporativos. En la década de 1930, la combinación de buenas condiciones naturales con nuevas semillas y tecnologías provenientes de Italia³⁸ permitió alcanzar la autosuficiencia de trigo. A partir de la segunda mitad de la década, las cosechas fueron de nuevo deficitarias. En los años cincuenta se registró otra coyuntura de buenas cosechas. Pero, salvo en cortos periodos, la producción de trigo no evitó el recurso constante a la importación, tanto más cuanto la demanda seguía creciendo.

Una alimentación basada en hidratos de carbono provenientes de cereales forma parte de los patrones de consumo de las socieda-

³⁸ SARAIVA, T.: «Fascist landscapes: geneticists, wheat, and the landscapes of fascism in Italy and Portugal», *Historical Studies in the Natural Sciences*, 40:4 (2010), pp. 457-498.

des rurales. El *Estado Novo*, guiándose por el fascismo italiano, deseó que el pan constituyese el sustento económico que preservase esa «ruralidad» admirada por la ideología del régimen. Empero, no sólo fueron insuficientes las políticas públicas destinadas a cumplir estos deseos, sino que el consumo de trigo siguió aumentando (cerca de 13,8 por 100 entre 1960-1970) durante el proceso de urbanización, lo que impidió reducir los gastos de importación. Esta tendencia provenía no del aumento del consumo global de cereales, sino del abandono del centeno, la avena y el maíz para la fabricación de pan³⁹. Con la mejora de las condiciones de vida, los consumidores preferían pan blanco de trigo, que estaba mejor considerado socialmente⁴⁰.

Para frenar la demanda de cereales, el *Estado Novo* puso en práctica una medida que en el siglo XX ya se había convertido en habitual en Europa: estimuló la oferta de patata. «Por la composición química de la patata se concluye que su importancia alimenticia deriva principalmente de su valor calórico»⁴¹. Éste era el último recurso de los pobres: aportaba hidratos de carbono a bajo coste y reunía la capacidad de adaptarse a diferentes ecosistemas y sistemas de explotación. Las restricciones a la importación impuestas por la guerra favorecieron el estímulo a la producción nacional de patata. Para ello, el Estado desvió a la Junta Nacional das Frutas de su función de estimular la exportación de frutas. La acción de la Junta buscó, sobre todo, asegurar un almacenamiento y distribución eficientes, cosa que no siempre sucedió, evaluando las necesidades de recurrir a la importación y, rara vez, interviniendo en el precio. La producción nacional de patata subió durante los años cuarenta, pero a partir de entonces se volvió inestable y sin aumentos en la productividad. A pesar de todo, la disponibilidad regular de patatas conllevó el abandono de otros recursos para obtener hidratos de carbono, como castañas y bellotas, aún muy presentes en algunas regiones del país. Las importaciones continuaron, pues el consumo aumentó cerca de un 9 por 100 entre la década de 1960 y

³⁹ CALDAS, E. C.: *A agricultura portuguesa...*, op. cit., p. 142.

⁴⁰ En 1934, en la mejor cosecha de la *Campanha*, se registró una producción de 672.000 toneladas de trigo. Entre 1950 y 1954, la producción de trigo varió entre las 600.000 y las 800.000 toneladas. A partir de entonces el área cultivada se fue reduciendo y las producciones también.

⁴¹ AMARAL, J. D.: *A conservação da batata*, Lisboa, Livraria Sá da Costa, 1955, p. 48.

1970. Por ello, a través del trigo y de la patata, el *Estado Novo* no conseguía evitar que las principales fuentes de calorías y la base alimentaria de la población pesasen en la balanza de transacciones.

Proteínas

Teniendo como referencia a los países del norte de Europa, particularmente a Dinamarca y Holanda, la democratización del consumo de proteínas de origen animal representaba para los agrónomos el prototipo de una agricultura moderna y de una sociedad desarrollada. Si la ciencia había confirmado la relevancia nutricional de la carne y la leche, los agrónomos presentaban soluciones para aumentar la producción. Éstas se basaban, según las especies recomendadas (sobre todo bovino, porcino y aves), en la combinación de praderas artificiales y establos industriales, acompañados de la intensificación de la producción de leche y huevos. Implementar sistemas agropecuarios eficientes e integrados era una de las expresiones de éxito de la «Revolución Verde», que lentamente se extendió por Portugal.

Las funciones de la Junta Nacional dos Produtos Pecuários, creada en 1939, se relacionaban más con la regularización del comercio que con cuestiones asociadas a la deficitaria oferta de productos pecuarios en el mercado interno. Los estímulos del Estado y del mercado condujeron al aumento de la producción de carne⁴², más de la de cerdos y aves que de la de bovinos; no obstante, la demanda (entre los años sesenta y setenta el consumo de aves subió más de un 400 por 100, el de bovinos subió un 90 por 100 y el de porcinos subió un 17 por 100) será siempre mayor que la oferta. Principalmente a partir de finales de la década de 1950, con el crecimiento de los centros urbanos y la intensificación del turismo. El recurso a la importación devino sistemático y creciente, lo que no evitó escaseces periódicas o estacionales.

Otra vertiente de la ganadería tenía que ver con la leche y los productos lácteos, cuya producción aumentó desde los años treinta.

⁴² Globalmente la producción de carne creció un 17 por 100 entre 1950 y mediados de los años sesenta, a una tasa anual del 1,3 por 100, y en la década siguiente, hasta 1973, esa tasa de crecimiento llegó al 4,8 por 100 anual. Para estos datos y los restantes referidos en estas notas consultar GIRÃO, J. A.: *Natureza do problema...*, *op. cit.*

La JNPP se centró en la resolución de los problemas sanitarios, de comercialización de la leche y de los productos lácteos, promoviendo la concentración de las pequeñas industrias y la adecuación técnica en la fabricación. La producción se estancó durante los años cuarenta, pero en los años siguientes se multiplicaron las cooperativas, las cuales resultaron fundamentales para abastecer a los principales centros urbanos⁴³. La reorganización del subsector favoreció la producción de leche, que, a pesar de las deficiencias en calidad e higiene, se convirtió en uno de los éxitos de las políticas del *Estado Novo*.

Vitaminas

A pesar de la diversidad de vitaminas identificadas y de que éstas se encuentran presentes en diferentes tipos de alimentos, las frutas y legumbres frescas han sido consideradas una fuente privilegiada para el aporte de estos nutrientes. A partir de finales del siglo XIX, el reconocimiento de la relevancia de las vitaminas y de las fibras en una «alimentación racional» amplió los consumidores potenciales y las oportunidades de mercado. Los países urbanizados y con condiciones agroecológicas menos favorables a estos productos, como los del norte de Europa, se convirtieron en un objetivo codiciado para los países del sur.

Desde ese momento en Portugal se comenzó a estimular, sobre todo por los agrónomos, la producción frutícola, más con una vocación exportadora, relacionada con la entrada de divisas en el país, que con el objetivo de mejorar la calidad de la alimentación de sus habitantes. En este sentido, las *Campanhas de Produção Agrícola*, promovidas en la primera mitad de los años treinta, contemplaron específicas *Campanhas da Fruta*, la creación de una marca nacional para los frutos secos y frescos exportados, y un organismo específico para velar por la revitalización del subsector. Fue ésa también la principal misión asumida por la Junta Nacional das Frutas a partir de 1937, que pasó a regular los mercados internos y a estimular la colocación de productos en el exterior. Como el mercado de frutas y legumbres no estaba intervenido, la acción de los organismos

⁴³ La producción de leche aumentó un 60 por 100 entre 1950-1973 (de 350 a 570 millones de hectolitros).

corporativos pretendía promover la innovación en las condiciones de almacenamiento, conservación, acondicionamiento y transporte de productos perecederos. Apoyando a las instituciones de investigación agronómica, la Junta Nacional das Frutas procuraba mejorar también las variedades ofrecidas a los agricultores para aumentar la calidad de la oferta a los consumidores.

Tras los estímulos recibidos de las políticas públicas durante la década de 1930, desde el inicio de la guerra hasta el *II Plano de Fomento* (1959-1964), las medidas para la fruticultura fueron escasas mientras que la Junta Nacional das Frutas se centró en el abastecimiento de patata. A partir de los años cincuenta hubo más incentivos políticos para multiplicar el número de pomares industriales, principalmente de manzanos, al mismo tiempo que el crecimiento urbano animaba la expansión de algunos cultivos estacionales (melón y legumbres frescas)⁴⁴. Sin embargo, para los agrónomos, gran parte de los recursos naturales óptimos para la producción de frutas, legumbres y forrajes seguían estando desaprovechados. Maximizar la explotación exigía una importante inversión del Estado en la expansión del regadío asociado a la reestructuración fundiaria. Pero, al contrario de lo que estaba sucediendo en la vecina España, esto no se concretó en Portugal. El mal comportamiento de la agricultura respecto del conjunto de la economía fue achacado por los agrónomos, en último término, a esta imposibilidad política.

Estos nutrientes y alimentos no agotan la lista de bienes consumidos, pero indican aquellos que, de acuerdo con las concepciones de la época, permitían modificar positivamente las dietas y que, por ello, debían contemplarse por las políticas públicas a la hora de promover el desarrollo económico y social. Esta lista tampoco incluye todos los productos alimentarios afectados por las políticas del *Estado Novo*. Hay que advertir, por ejemplo, que éstas permitieron ofrecer proteínas a través de la inversión en las condiciones de captura, conservación y distribución de bacalao salado, asegurando exitosamente la provisión regular del país⁴⁵. También las políticas vitivinícolas promovieron la producción y el

⁴⁴ A pesar de algunas irregularidades interanuales, aumentó la producción global de fruta fresca entre 1950-1973: manzanas, 186 por 100; melocotones, 167 por 100; cítricos, 96 por 100, y pera, 87 por 100.

⁴⁵ GARRIDO, A.: *O Estado Novo e a campanha do bacalbau*, Lisboa, Círculo de Leitores, 2004.

consumo, asegurando una fuente de calorías económica. A pesar de las controversias en torno a este producto, el Estado lo clasificó siempre como alimento, bien internamente, bien ante las organizaciones internacionales⁴⁶.

¿Producir más para alimentar mejor?

Se puede obtener una evaluación del impacto de las políticas agrarias en el consumo de alimentos a través de la distribución de calorías per cápita. A pesar del margen de error de estos datos, muestran algunos cambios internos y permiten algunas comparaciones con otros países.

Se estima que antes de la Segunda Guerra Mundial, en Europa la ración calórica total podía variar entre las 3.000 calorías o más consumidas diariamente por cada habitante de los países escandinavos, Reino Unido o Suiza, y las 2.600 calorías o menos disponibles para aquellos que residían en Grecia o en Italia⁴⁷. Aunque en este estudio de 1951 no se recojan datos específicos para Portugal, los relatores consideran que en el país las cifras deberían de coincidir con las reveladas para los países del sur de Europa. No obstante, como muestra el cuadro 1, hacia el final de los años treinta el consumo per cápita se aproximaba mucho a las 2.000 calorías diarias. Estos valores se encontraban por debajo de lo considerado aceptable por los especialistas de la época, indicando que las políticas públicas del *Estado Novo* no estaban contribuyendo a superar las carencias existentes en las décadas anteriores.

El establecimiento de la cantidad de calorías y nutrientes necesarios para los diversos grupos de la población portuguesa puede presentar pequeñas variaciones de un autor a otro. En el Instituto Nacional de Estadística se entendía que los hombres y las mujeres adultos, en reposo, carecían de 2.400 calorías diarias. Cuando éstos se dedicasen al trabajo manual pesado, al trabajo intelectual intensivo o se encontrasen en fase de crecimiento, durante el embarazo

⁴⁶ CAMPOS, J. S.: *A balança alimentar do Continente Português de 1963-1975*, Lisboa, INE, 1977.

⁴⁷ ORGANISATION EUROPÉENNE DE COOPÉRATION ECONOMIQUE: *Niveaux de consommation alimentaire dans les pays de l'OECE. Rapport du Comité de l'Alimentation et de l'Agriculture*, París, OECE, 1951, p. 18.

o en período lactante, necesitarían hasta 4.000 calorías diarias. Durante la vejez, las necesidades del organismo disminuían, bastando menos de 2.400 calorías diarias. Tomando como referencia los censos de población de 1940, Pereira Reis calculó que para tener una dieta «suficiente y equilibrada» cada portugués necesitaría consumir de media 3.000 calorías por día⁴⁸. Este valor calórico, que estaba en consonancia con el calculado para otros países europeos⁴⁹, pasó a constituir la principal referencia.

Además de calorías, en la alimentación se deberían incluir 70 gramos de proteínas (30 gramos deberían ser de origen animal), 80 gramos de grasas y 400 gramos de hidratos de carbono. En estas décadas, estos valores estaban siendo objeto de un debate internacional y no había consenso acerca de las cantidades de nutrientes de origen animal necesarias para la dieta humana. Aún hoy, los médicos portugueses tienden a considerar estos valores como los más adecuados para una alimentación equilibrada.

A pesar de no haber participado en ella, en Portugal los años de la Segunda Guerra Mundial fueron también años de escasez de provisiones (malos años agrícolas y desvío de productos para exportación legal e ilegal). La falta de alimentos estuvo directamente asociada a los numerosos conflictos sociales, llevó al lanzamiento de *Campanhas de Produção* y a la creación de sistemas de control del consumo (que funcionaron hasta 1947). Destaca la OEEC (1951) que las buenas cosechas de 1948 y la aplicación del Plan Marshall condujeron de inmediato al enriquecimiento de la dieta alimentaria con calorías de origen animal y de azúcar en los países incluidos. Para estos países, 1949-1950 significó la reentrada en el patrón de consumo característico de los años que habían precedido al conflicto: aumentó el consumo de azúcar, leche, queso, huevos, carne y materia grasa; disminuyó el consumo de patatas y de cereales. Estas tendencias se acentuaron en los años siguientes.

Las condiciones de adhesión al Plan Marshall no fueron inmediatamente aceptadas por el régimen portugués; Portugal estuvo asociado a esta iniciativa estadounidense sólo durante los ejerci-

⁴⁸ Citado en ABECASSIS, H. M.: *Alguns aspectos dos problemas alimentares, Separata da Revista do Centro de Estudos Económicos*, 12 (1951-1952), p. 129.

⁴⁹ TEUTEBERG, J., y FLANDRIN, J.: «The transformation of the European diet», en FLANDRIN, J., y MONTUNARI, M. (eds.): *Food. Culinary history from antiquity to the present*, Nueva York, Columbia University Press, 1999, p. 454.

cios de 1949-1950 y 1950-1951. En este periodo, el Plan contribuyó a hacer frente a algunos problemas económicos y sociales, particularmente al abastecimiento de bienes esenciales, y para promover la modernización del sector productivo⁵⁰. El aumento de 150 calorías per cápita disponibles por habitante de 1949 a 1950 puede indicar esa mejora coyuntural en el consumo de alimentos. No obstante, al contrario de lo que aconteció en otros países, ésta no fue una tendencia duradera. En Portugal la resolución de los problemas alimentarios no implicaba retomar los niveles de consumo del pasado, exigía más bien que se procediese a transformaciones estructurales que promoviesen la modernización de la economía y el cambio social. Entendían los técnicos portugueses, sobre todo los que estaban más vinculados a las organizaciones internacionales, que el consumo alimentario debería ser un efecto de esas transformaciones.

CUADRO 1

Portugal: consumo de alimentos per cápita (1938 y 1947-1974)

<i>Año</i>	<i>Población por 1.000 habitantes</i>	<i>Calorías sin alcohol</i>	<i>Calorías totales</i>	<i>Proteínas animales (porcentaje)</i>	<i>Proteínas vegetales (porcentaje)</i>
1937-1938	6.940	2.040	2.158	20,4	39,1
1947	7.593	2.312	2.463	21,4	43,2
1948	7.673	2.283	2.495	20,1	42,0
1949	7.756	2.347	2.513	20,1	43,3
1950	7.824	2.503	2.668	22,5	48,8
1951	7.882	2.477	2.612	21,0	46,8
1952	7.910	2.351	2.547	22,5	43,7
1953	7.947	2.462	2.612	24,5	45,7
1954	7.891	2.464	2.680	23,9	47,2
1955	8.020	2.437	2.642	24,7	44,5
1956	8.057	2.509	2.770	24,5	45,2
1957	8.088	2.485	2.689	24,9	45,6
1958	8.132	2.382	2.554	25,9	42,8
1959	8.182	2.442	2.589	25,4	44,1
1960	8.230	2.528	2.693	23,7	45,3

⁵⁰ ROLLO, F.: *Portugal e a reconstrução...*, op. cit.

Año	Población por 1.000 habitantes	Calorías sin alcohol	Calorías totales	Proteínas animales (porcentaje)	Proteínas vegetales (porcentaje)
1961	8.298	2.545	2.732	27,4	45,3
1962	8.373	2.550	2.683	28,1	44,4
1963	8.438	2.671	2.843	27,1	48,1
1964	8.506	2.537	2.698	30,6	45,6
1965	8.427	2.690	2.815	32,0	46,2
1966	8.386	2.688	2.905	31,4	47,9
1967	8.351	2.864	3.045	34,9	51,3
1968	8.328	2.949	3.136	33,8	51,2
1969	8.272	3.010	3.213	37,4	51,4
1970	8.177	2.940	3.098	38,6	51,4
1971	8.097	2.959	3.191	38,2	50,2
1972	8.063	3.162	3.336	36,8	49,8
1973	8.046	3.158	3.334	42,0	49,8
1974	8.358	3.111	3.378	39,5	48,4

Fuente: CAMPOS, 1977.

El análisis de las «balanzas alimentarias» confirma que esas transformaciones no eran significativas a finales de los años cuarenta. Aunque algunos observadores pudiesen argumentar que, en ciertas regiones y periodos, la ración calórica se aproximaba a los patrones internacionales, era evidente que faltaban nutrientes básicos en la dieta de los portugueses. Se notaba especialmente la carencia de proteínas animales, calcio y diversas vitaminas (sobre todo B2 y PP). Gran parte de esas deficiencias se debían al escaso consumo de carne, leche y huevos. Según el cuadro 1, se constata que el consumo de proteínas animales alcanzó los 30 gramos diarios recomendados por los nutricionistas en la primera mitad de los años sesenta. Las «balanzas alimentarias» del INE⁵¹ indican, asimismo, que los portugueses tuvieron acceso a la cantidad básica de las 2.400 calorías a partir de comienzos de la década de los cincuenta. Y que las 3.000 calorías recomendadas desde los años cuarenta, tan sólo se alcanzaron ya en la década de 1970.

⁵¹ CAMPOS, J. S.: *A balança alimentar...*, op. cit.

En los años setenta, el consumo de alimentos se estaba desvinculando de la agricultura nacional y acercándose, en cambio, a las importaciones. Sin embargo, el Estado intentaba manejar con precaución estos negocios, procurando evitar los impactos negativos en la economía. Aun así, aunque a partir de la década de 1970 las medidas tomadas por los poderes públicos permitieron, sobre todo recurriendo a la importación, una mejora en la calidad y cantidad de los bienes alimentarios disponibles, no evitaron que, hasta mediados de los años ochenta, los portugueses se enfrentasen a periodos de escasez de leche, carne y otros bienes de consumo cotidiano.

Conclusión

Para concluir, apenas dos notas.

Primera. Los agrónomos y economistas de la época⁵² atribuyeron a la indisponibilidad política para hacer viables las transformaciones consideradas técnicamente imprescindibles, las causas principales del comportamiento desfavorable del PAB y de la agricultura en el conjunto del crecimiento económico de las décadas de 1950 a 1970. Argumentaban que los cambios necesarios (basados en la reestructuración fundiaria, asociada al regadío y a la intensificación productiva) podrían perjudicar a la base social que sostenía al *Estado Novo*, pero, sin embargo, contribuirían a incrementar la riqueza nacional y a colocar en el mercado bienes alimentarios que mejorasen la oferta a los consumidores. Sin políticas públicas adecuadas, la agricultura portuguesa habría perdido, entre las décadas de 1950 y 1970, una oportunidad crucial para modernizarse. Esta percepción se convirtió en dominante en el pensamiento económico y en la historiografía, pero, de hecho, la agricultura portuguesa presenta, como señala Oliveira Baptista⁵³, múltiples signos de modernización. Aunque el modelo de industrialización de la agricultura dominante en occidente tras la Segunda Guerra Mundial y defendido por los técnicos portugueses no hubiese sido apenas implementado, la modernización siguió otros caminos. Los análisis ge-

⁵² CALDAS, E. C.: *A agricultura portuguesa...*, *op. cit.*, y MOURA, F. P.: *Por onde vai a economia portuguesa?*, Lisboa, Publicações D. Quixote, 1969.

⁵³ BAPTISTA, F. O.: *A política agrária...*, *op. cit.*, y BAPTISTA, F. O.: *Agricultura e territórios*, Lisboa, Celta Editora, 2001, pp. 9-37.

nerales tienden a olvidar las dinámicas de modernización locales y regionales, asociadas a algunos productos (melón, tomate, horticultura, arroz, leche, etc.), que contribuían a aumentar la productividad de la tierra y las actividades comerciales, y satisfacían a algunos segmentos de mercado.

Segunda. El *Estado Novo* extendió la autarquía económica y las estrategias de soberanía alimentaria mientras le fue posible política y socialmente, despreciando las condiciones de abastecimiento y los impactos negativos de las carencias alimentarias entre los habitantes. En los años sesenta, el consumo de alimentos habitual en Portugal estaba visiblemente desconectado de los patrones europeos, lo que socialmente era insostenible y, además, percibido por las organizaciones internacionales. Pero en una época tumultuosa para Portugal, tanto interna como externamente, el régimen fue alterando cuidadosamente las condiciones de importación, buscando multiplicar las señales de prosperidad y de normalidad política.

[Traducción del portugués: André Taboada Casteleiro]