UNIVERSIDAD NACIONAL DE SAN MARTÍN

¿CRISIS O DES-DESARROLLO? EL CASO DE PORTUGAL

Mara Ruiz Malec

Juan Manuel Telechea

Julio 2014

Introducción

La última crisis internacional – desatada a partir de la quiebra de Lehman Brothers en septiembre de 2008 y agravada luego por la llamada crisis de deuda europea - implicó un freno absoluto en el crecimiento de las economías desarrolladas. La crisis castigó con mayor crudeza a las economías avanzadas que a las economías en desarrollo, algo no habitual en los últimos 30 años. El escaso dinamismo para salir de la crisis, con países que hasta este momento se encuentran en recesión, puso en cuestionamiento la solidez de las economías más avanzadas para enfrentar las fluctuaciones de un mercado financiero desregulado. Particularmente en Europa, se observó un fuerte deterioro de las condiciones laborales, tanto en términos de mayor desempleo como de reducción de los ingresos, de la protección laboral y de la protección previsional.

Si bien las teorías del *mainstream* han hecho hincapié en la irresponsabilidad fiscal de los gobiernos europeos como generadores de los problemas del viejo continente, existen ciertas posturas que sostienen una hipótesis distinta. En líneas generales, se afirma que en los últimos 20 años han acontecido cambios en los patrones de crecimiento y en la estructura productiva de estos países a raíz de la creación de la Unión Europea, y que son estos cambios los culpables de la crisis y de la ausencia de una salida a la misma.

Estos cambios no son fáciles de deshacer y podrían indicar que algunos países desarrollados quedaron atrasados respecto al resto y deben en realidad atravesar nuevamente una etapa de desarrollo.

¿Puede un país *des-desarrollarse*? Esa es la pregunta central que atraviesa este ensayo. Sin embargo, lo que se observa es que este fenómeno se encuentra poco analizado por la teoría del desarrollo. Por tales motivos, resulta necesario en primer lugar establecer y definir algunas cuestiones básicas acerca de este nuevo concepto, a partir del significado mismo de la categoría "desarrollado", las condiciones que permitieron a los países alcanzarla y posibilidad empírica de que se produzca este proceso de des-desarrollo.

En la sección 1 se repasará de modo conciso la evolución de la visión y la teoría del desarrollo con el fin de brindar un marco analítico al fenómeno en cuestión. En la sección 2 se analizarán los indicadores que existen en la actualidad para determinar si un país es desarrollado/subdesarrollado. En la sección 3 se presentará el caso a analizar, Portugal, describiendo brevemente su proceso de desarrollo hasta su ingreso a la Zona Euro (ZE) y la adopción del euro como moneda única. En la sección 4 se examinará su evolución desde allí hasta la actualidad, mostrando en la sección 5 el impacto que tuvo ese hito en su economía, utilizando el marco analítico y los indicadores brindados en las secciones anteriores para determinar si este país aplica o no como un caso de des-desarrollo. Finalmente en la última sección se sacan algunas conclusiones preliminares al respecto.

1. Evolución de la teoría y la visión acerca del desarrollo.

Previo al estallido de la Segunda Guerra Mundial, el desarrollo del tercer mundo no era un objetivo primordial de las principales potencias. Esto se debe a que dicho objetivo no las beneficiaba en absoluto, dado el sistema de comercio con las colonias y la división del trabajo imperante en aquella época. Por

tales motivos, no fue sino hasta la década del ’50, cuando se puso fin al colonialismo a partir de la independencia de la mayoría de esos países, que comenzó a manifestarse una preocupación por parte de ciertos economistas para ver cómo se podía lograr el desarrollo económico de los países subdesarrollados (Thorbecke, 2007).

Así, los primeros aportes a la teoría vinieron de la mano de los autores que luego serían conocidos como los “clásicos del desarrollo”: Rosenstein-Rodan (1943), quien a partir de la identificación de rendimientos crecientes en la industria argumentaba que era necesario un *gran empuje* realizado por el Estado a través de la inversión pública; Nurske (1953), quien introdujo el concepto de *crecimiento equilibrado*, el cual se debía generar por medio de la expansión simultánea de diferentes sectores de la actividad complementarios entre sí para explotar las economías de escala, provocando un efecto retroalimentario dinámico; y por último, Hirschman (1958), quien abogaba por un *crecimiento desequilibrado* a partir de una sola industria que desencadenara un efecto inducido en el resto, dado que no creía que los países subdesarrollados contaran con la capacidad de decisión para invertir ni la habilidad empresarial suficiente para desarrollar todas las industrias que requería el crecimiento equilibrado.

A pesar de algunas diferencias entre los distintos autores, todas estas teorías compartían dos elementos fundamentales: la visión positiva acerca del rol que tenía que tener el Estado en el proceso de desarrollo y la necesidad de industrializar la economía a partir de la acumulación de capital, utilizando grandes volúmenes de inversión para romper el círculo vicioso en el que los países subdesarrollados se encontraban.

Durante esta primera fase pionera de la teoría, los términos *desarrollo* y *crecimiento económico* se manejaban indistintamente. Esto se debía a que se prestaba poca atención a los efectos distributivos y sociales del proceso, ya que para estos autores el objetivo del desarrollo no era más que el aumento sostenido del producto bruto interno (PBI). Posteriormente, a finales de los años sesenta, la preocupación por los objetivos más propios del desarrollo (i.e. mejorar la calidad de vida de la población en lugar de centrarse exclusivamente en la expansión de la renta per cápita) se fue imponiendo en la teoría.

En este cambio de paradigma tuvo un protagonismo notable el aporte realizado por Sen (1988) a partir del *enfoque de capacidades.* Este enfoque permitió el desplazamiento del concepto de desarrollo desde una visión dominantemente material (el desarrollo como ampliación de las capacidades productivas), a otra que sitúa al ser humano como protagonista y destinatario del proceso de cambio, entendiendo el desarrollo como una ampliación de las opciones de las personas. Según este enfoque se puede hablar de desarrollo cuando las personas son capaces de desplegar en mayor medida sus capacidades y así ampliar el abanico de sus opciones futuras. El acceso a recursos económicos necesarios para dar cobertura a las necesidades materiales (dimensión económica) se considera como uno de los factores que determinan esas opciones. Pero, junto a los recursos económicos, es necesario considerar también aquellos otros aspectos (propios de la dimensión social) que condicionan las capacidades de las personas. Tales aspectos sociales tienen que ver con la salud, la educación, el respeto a la libertad y la

dignidad creativa del ser humano; así como con el marco institucional de ordenación social en el que las personas se integran (Mogrovejo Monasterios, 2010).

Por otra parte, la teoría económica latinoamericana llevó adelante su propio análisis del proceso de desarrollo. La teoría estructuralista buscó realizar un análisis a partir de categorías propias que se aplicaran a la realidad de las naciones de América del Sur y el Caribe. La noción de heterogeneidad estructural daba cuenta de un sector primario más productivo, pero cuya inserción internacional no permitía la mejora del conjunto de la población de estos países. De esta manera, se incorporaba al análisis las relaciones *centro y periferia*, y se abogaba por un proceso de industrialización que permitiera sobrepasar los conflictos de balance de pagos a los que las naciones subdesarrolladas se enfrentaban apenas intentaban dar sus primeros pasos en el proceso del desarrollo. En el ínterin, autores de esta escuela de pensamiento abogaban por un acceso preferencial de los productos primarios de la periferia a los centros desarrollados, desconfiando del libre comercio en un contexto de deterioro de los términos de intercambio (Prebisch, 1949). Para esta teoría, el Estado tenía también un papel preponderante que cumplir como propulsor del desarrollo.

En suma, a partir de lo anterior se puede concluir que a nivel teórico se deben cumplir ciertos requisitos o condiciones para lograr superar la barrera del subdesarrollo: 1) lograr un cambio estructural en la estructura productiva de la economía, a partir de la acumulación de capital brindada por un proceso industrializador cuyo protagonista podía y en algunos casos debía ser el Estado; 2) que dicho proceso venga acompañado de una redistribución equitativa y de mejoras sociales que establezcan un piso de protección social y de bienestar mínimo para la población.

2. Los indicadores del desarrollo.

El concepto de país subdesarrollado conlleva implícitamente una idea de rezago frente a los países desarrollados, lo que permite una primera aproximación a su definición. Es decir, en términos relativos se puede saber si un país es subdesarrollado al compararlo con un país desarrollado. El problema surge cuando se lo quiere definir en términos absolutos, dado que esto requiere la introducción de determinados niveles o umbrales que definan su condición. Si bien existen varios indicadores utilizados para realizar dicha clasificación, en la actualidad no existe un criterio universal que defina si un país es subdesarrollado o no.

Entre los principales criterios de clasificación se destacan 3 indicadores: el del FMI y el del Banco Mundial, asociados principalmente con los ingresos, y el de la ONU, más relacionado con las condiciones de vida.

El FMI utiliza un indicador flexible que se fue modificando con el correr de los años. En la actualidad éste considera: 1) el ingreso per cápita promedio para los últimos años; 2) el grado de diversificación de las exportaciones; 3) el grado de integración al sistema global financiero.

El Banco Mundial solo se basa en los ingresos, y a partir de ello distingue 4 grupos:

- Países de ingresos bajos: son aquellos que para 2013 tenían un Ingreso Nacional Bruto menor o igual a $1.045. En la actualidad hay 34 países en esta categoría.
- Países de ingresos medio-bajos: son aquellos que para 2013 tenían un Ingreso Nacional Bruto menor entre $1.046 y $4.125. En la actualidad hay 50 países en esta categoría.
- Países de ingresos medio-altos: son aquellos que para 2013 tenían un Ingreso Nacional Bruto menor entre $4.126 y $12.745. En la actualidad hay 55 países en esta categoría.
- Países de ingresos altos: son aquellos que para 2013 tenían un Ingreso Nacional Bruto mayor o igual a $12.746. En la actualidad hay 75 países en esta categoría.

Por último, la ONU creó el Índice de Desarrollo Humano (IDH), a partir de tres vectores distintos: salud (esperanza de vida al nacer, tasa de mortalidad infantil, etc.), educación (tasa de alfabetización, tasa de matriculación, etc.) e ingresos (producto bruto interno per cápita).

Como se mencionó previamente, si bien estos tres indicadores son los más utilizados en toda la literatura, ninguno posee las características necesarias para ser utilizado como un criterio universal. Tanto el indicador del Banco Mundial como el del FMI, que se basan casi exclusivamente en los ingresos, no consideran cómo es que esos ingresos son distribuidos en la población, por lo que es probable que en algunos países de altos ingresos los recursos sean distribuidos de tal manera que exista un elevado nivel de pobreza en la población. Por el lado del IDH, la misma ONU reconoce en su informa de desarrollo humano 2013 que este indicador no es suficiente para medir el grado de desarrollo de un país. Esto se debe, principalmente, por la falta de inclusión de variables claves como son las desigualdades de género o la participación política (PNUD, 2013). Además, ninguno de estos indicadores toma en consideración cambios en la estructura productiva, un elemento clave para los principales teóricos del desarrollo (ver sección 1)[1]. Por ejemplo, el boom del petróleo y los recursos naturales en las últimas décadas han elevado el PBI per cápita de algunos países, sin elevar con ello otros estándares de vida, los niveles de empleo o productividad.

3. ¿Es Portugal un país desarrollado? Evolución hasta su ingreso a la Zona Euro.

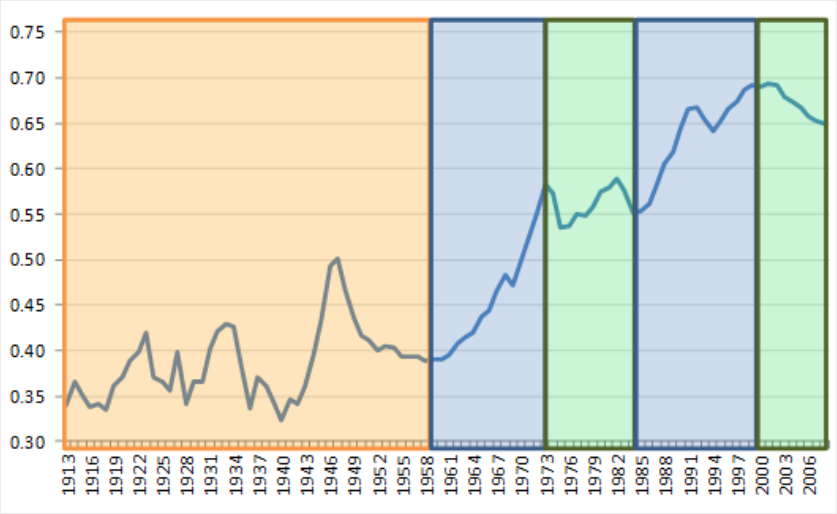
En la actualidad, existe un consenso general en señalar a Portugal como un país desarrollado. Este país es miembro original de la OECD y tanto los indicadores del FMI, como del Banco Mundial y Naciones lo consideran así. No obstante, en la primera clasificación realizada por el Banco Mundial en 1972 (la cual se realizó en base a los países integrantes de la OCDE), Portugal fue excluido de la lista de países desarrollados.

El desarrollo de Portugal y su primeros pasos hacia el ingreso al club de países desarrollados coincide con la etapa de oro del capitalismo, particularmente a partir de los años ‘60. Hasta principios de esa década, Portugal era una nación mayoritariamente agrícola que se enfrentaba con los conocidos problemas de balanza de pagos, al igual que le sucedía a otras naciones desarrolladas y no desarrolladas de la época.

[1] De todos modos, se suele considerar como país desarrollado a aquel que cumpla los requisitos existentes en estos tres indicadores.

Siguiendo a Lains y Pereira (2003 y 2010), se pueden identificar diferentes etapas en el desarrollo de la economía portuguesa. La primera gran etapa llega hasta fines de los años ´50. Luego, pueden identificarse dos momentos claves en el desarrollo y en el *catch-up* respecto a las naciones europeas más adelantadas. El primero comenzó en la década del ’60 y culminó en el año 1973. En este periodo el PBI per cápita se acercó al promedio de las naciones occidentales y pasó de representar menos de un 40% a más de un 55%. Esta evolución fue similar a la de otros países de la llamada periferia europea. Entre 1974 y 1984 se vivieron años de mucha turbulencia política, tras el fin de la dictadura que gobernaba Portugal desde 1926, sumado a un contexto internacional muy desfavorable tras la crisis de los precios del petróleo. En 1985 asume la presidencia Aníbal Cavaco Silva, quien impulsa políticas de corte neoliberal acordes con la época y termina de concretar el ingreso a la Unión Europea. Esta etapa constituye la segunda de gran crecimiento económico, aunque se verá interrumpida a partir del año 2000, momento coincidente con el ingreso de Portugal al Euro.

Ratio PBI per Cápita Portugal/Europa Occidental



Fuente: Elaboración propia en base a Madison.

A comienzos del siglo XX, Portugal era una de las naciones más atrasadas de Europa en términos de ingreso y crecimiento. En el periodo de entre guerras, Portugal se expandió a una tasa relativamente superior a la de los años ´20, cuando una importante crisis financiera sacudió a la nación. Sin embargo, se veía constantemente amenazada por problemas de balanza de pagos, en particular a partir de la caída de remesas que provenían de Brasil y de las menores exportaciones a los mercados coloniales. En los 30’, la gran depresión afectó menos a Portugal que al resto de las naciones europea, lo que permitió cierta convergencia en los primeros años de esta década.

Durante la segunda guerra mundial, el país se vio favorecido por los beneficios de la neutralidad. Sin sufrir daños en su infraestructura, vio aumentar la demanda de sus exportaciones y los términos de intercambio se vieron favorecidos. En particular, la situación propició la venta de wolframio, un material para la construcción de armamento bélico. Pero poco después del fin de la guerra, la apreciación del

escudo (la moneda nacional hasta la introducción del euro) y la caída de los términos del intercambio frenaron el crecimiento (Lains y Pereira, 2010).

De esta manera, Portugal presentaba muchas de las características que los teóricos del desarrollo atribuían a los países subdesarrollados. De acuerdo a las series históricas del Banco Central de Portugal, hacia mediados de los '50, el 50% de la población ocupada trabajaba en las actividades primarias y la agricultura explicaba más del 30% del valor agregado bruto de producción, mientras que la industria explicaba menos de un 20%. A su vez las industrias eran poco complejas. Existía una industria textil relativamente grande que representaba un tercio del valor agregado de la industria manufacturera. Se destacaba también la producción de alimentos y bebidas, en particular de vino, que a su vez era exportado al resto de las naciones europeas. La tasa de desempleo era muy baja, pero esto enmascaraba una importante oferta de mano de obra latente que se reflejaba en una tasa de actividad también muy baja[2]. La inversión bruta en capital fijo era reducida y alcanzaba el 13% del PBI. La tasa de ahorro como porcentaje del ingreso disponible apenas alcanzaba el 6,7% en la década del '50. Estos factores (escaso o nulo desarrollo industrial, disponibilidad de mano de obra desempleada de manera encubierta o empleada en el sector agrícola, baja acumulación de capital y baja tasa de ahorro) eran reconocidos tanto por Rosenstein-Rodan (1943), Nurske (1953), Hirschman (1958) y Lewis (1954) como elementos típicos de economías menos desarrolladas. Portugal parecía estar encerrada en el círculo vicioso del subdesarrollo.

Sin embargo, a fines de los '50 se inicia uno de los periodos de crecimiento más importantes del país. De acuerdo a De Sousa (1995) dos factores fueron fundamentales en este periodo económico. Uno de los hitos clave es la incorporación de Portugal como miembro fundador de la EFTA (*European Free Trade Association,* por sus siglas en inglés). Si bien esto podría remitir a las supuestas bondades del libre comercio, lo cierto es que Portugal ingresó en este tratado de una manera muy particular. La creación de la Comunidad Económica Europea (CEE) en 1957 dejó al resto de los países de la OECE (Organización Europea para la Cooperación Económica, creada bajo el ala del Plan Marshall) en una situación incómoda. Inglaterra tenía fuerte interés en generar una zona de libre comercio pero sin que esta implicara una unión aduanera, ya que quería preservar los privilegios del *Commonwealth*. Por otro lado, este país mantenía importantes relaciones políticas y comerciales con Portugal, quién también estaba interesado en mantener su comercio colonial. En este contexto, comenzaron negociaciones por crear una zona de libre comercio industrial entre Inglaterra, los integrantes de la CEE y el resto de los países.

Sin embargo, los países menos desarrollados sabían que se encontrarían en desventaja y que probablemente una zona de este tipo destruiría sus incipientes desarrollos industriales. Por lo tanto exigieron ciertas concesiones para liberar sus fronteras y sobre todo, reclamaron la incorporación de los productos primarios a la discusión. Estos requerimientos no fueron concedidos y las negociaciones fracasaron.

[2] Mientras que en 1956 Francia, Italia y Alemania mostraban tasas de actividad de 45,4%, 47,8% y 48,4% respectivamente e incluso Grecia y España tenían tasas de actividad por encima del 40% (43,8% y 40,3%), en Portugal solo un 37,6% de la población trabajaba o buscaba trabajo.

Finalmente, en 1959 se firmó el Tratado de Estocolmo que creaba la EFTA, una zona de libre comercio industrial entre algunos de los países más desarrollados de Europa que no estaban en la CEE y Portugal. Para ello, Portugal tuvo que ceder en algunos de los requisitos anteriormente exigidos. Sin embargo, logró un tratamiento privilegiado, con la protección de las industrias de exportación y de las nuevas industrias que pudieran surgir, así como mayores plazos para liberalizar el resto de las importaciones industriales y la incorporación de productos agroindustriales de elaboración intermedia a la negociación. Estas concesiones fueron otorgadas casi en secreto, con la creencia de que Portugal rápidamente se convertiría en una nación más desarrollada y que entonces cumpliría con los requisitos antes de tiempo (Andresen-Leitao, 2004).

La firma del Tratado de Estocolmo abrió nuevos mercados para Portugal, que venían acompañados además de mayores exigencias de calidad. Esto fue un punto de partida para la mejoras en la calidad de producción de la industria portuguesa, particularmente la textil. A su vez la firma del tratado generó un flujo importante de inversión extranjera directa. Si bien éste fue dirigido principalmente a sectores poco capital intensivos (como textil y calzado), hubo una cantidad considerable, de origen inglés y escandinavo, cuyo destino fueron las industrias químicas y metalmecánica (De Sousa, 1995). De esta forma, la industria pasó de representar el 20% del producto en 1959 al 26% en 1973. Los servicios también se expandieron (del 28% al 40% del PBI) mientras que la participación de la agricultura retrocedió notablemente (del 45% al 24% del PBI).

Sin embargo, este tratado de libre comercio no implicó una mejora en el saldo comercial de Portugal, aun cuando el saldo en cuenta corriente mejoró. Esto se explicó por el segundo factor característico de los ’60, que fue la emigración. Existen diversos motivos que explican este fenómeno, que fue en realidad característico de toda la historia portuguesa pero que se acrecentó particularmente durante esa década. En primer lugar, el desarrollo fue desigual entre las distintas regiones del país: Mientras los centros urbanos recibían flujos de capital y la industria se desarrollaba, las zonas rurales quedaban retrasadas. Los elevados precios de la tierra y la falta de un sistema financiero articulado que permitiera la compra de terrenos expulsaban a la población rural de menores recursos. Asimismo, las brechas educativas, de magnitud considerable, no se reducían, ya que en general había pocos servicios educativos en las zonas rurales. A su vez, las naciones centrales europeas, particularmente Francia, requerían de mano de obra y preferían en muchos casos a los ciudadanos portugueses frente a los inmigrantes de las ex-colonias o de los países árabes, con patrones culturales muy distintos (Andresen-Leitao, 2004). De esta manera, Portugal expulsó parte de su mano de obra excedente, pero a cambio ésta comenzó a enviar remesas a su país de origen. Así, las transferencias privadas desde el exterior pasaron de representar un 20% de las importaciones en 1960 a un 40% en 1973, permitiendo alcanzar una cuenta corriente superavitaria durante varios años. Durante esta época también comenzó a desarrollarse de manera tardía el sistema financiero.

Al contrario de lo que recomendaban los teóricos del desarrollo, no se encuentra en la literatura que haya existido un componente importante de planificación estatal. Por el contrario, el gasto público se mantuvo relativamente estable, a pesar de que en esas épocas Portugal ingresó en conflictos bélicos por los intentos de independencias de sus colonias, intentos que finalmente serían exitosos.

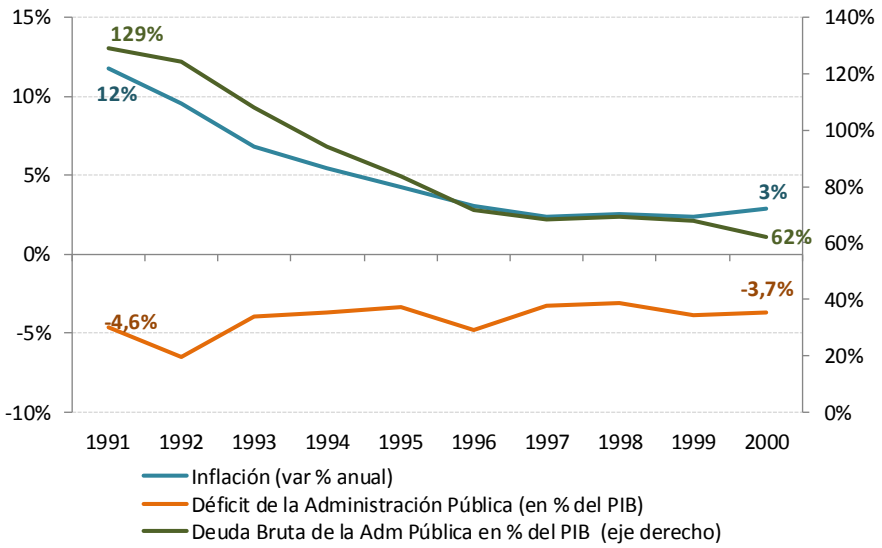
El crecimiento del producto per cápita entre 1960 y 1972 fue el más alto de la historia moderna de Portugal. Los trabajadores ganaron participación en el producto (la distribución funcional del ingreso pasó de ser 50% para los trabajadores a 60% en 1973, con un pico de 73% en 1975). La inversión y el ahorro se incrementaron. La inversión bruta física (sin contar la construcción residencial) alcanzó el 24% del PBI y el ahorro sobre el ingreso disponible el 28%. Sin embargo, la industria era poco compleja (las principales exportaciones seguían siendo las textiles y calzado) y la balanza de pagos era vulnerable. El producto per cápita seguía retrasado respecto al promedio de Europa occidental.

En 1974, la dictadura fue derrocada por lo que se conoció como la "Revolución de los Claveles". Los nuevos líderes intentaron implantar una república socialista y avanzaron en la nacionalización de empresas y de la banca financiera. Sin embargo, los resultados económicos, condicionados por el contexto internacional desfavorable y la reacción adversa de los capitales extranjeros, no fueron positivos. En 1985 el poder pasó a manos de un partido de centro-derecha, que inició el camino hacia una mayor liberalización económica, revirtiendo algunas medidas tomadas por el gobierno anterior. En particular, comenzó un fuerte proceso de privatizaciones cuyos ingresos dieron, en el corto plazo, aire a las cuentas públicas. En 1986 Portugal ingresó formalmente a la Unión Europea.

A partir de entonces, Portugal comenzó el camino hacia la adopción del Euro. Portugal debía cumplir con los criterios de Maastricht, que implicaban conseguir reducir el déficit fiscal de -3% del PBI, un ratio de deuda no mayor al 60% del PBI, y una inflación que no debía superar en 1,5 veces el promedio de los tres valores más bajos de inflación de la futura eurozona. Curiosamente, entre los criterios de Maastricht no se establecían metas de - por ejemplo – desempleo o inversión.

Inflación, Resultado Fiscal y Deuda Pública

En % anual y % del PBI.



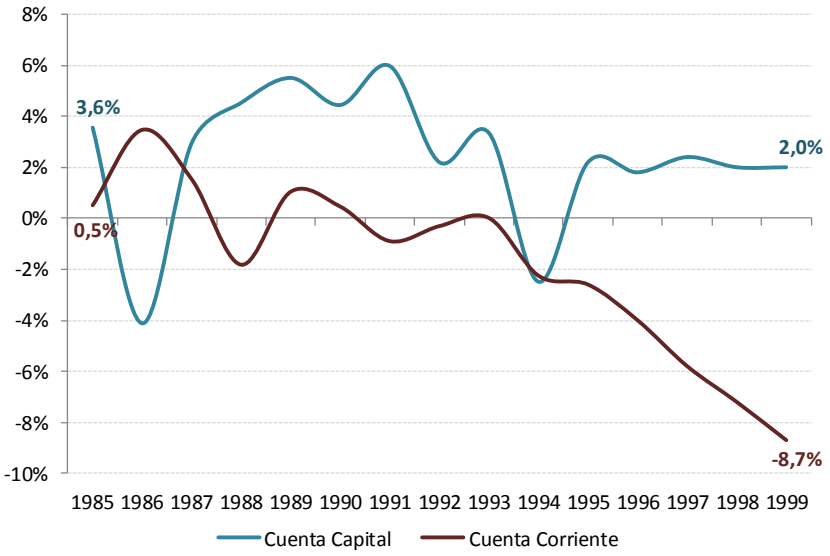
Fuente: Banco Central de Portugal

La moneda se apreció notablemente en términos reales para alcanzar los estándares necesarios de entrada al Euro. En el mismo periodo, Portugal recibió un flujo notable de ingresos de capitales que

ayudó a sostener sus cuentas externas frente el deterioro de la cuenta corriente observado a partir de 1993.

Cuenta Capital y Cuenta Corriente

En % del PBI.



Fuente: Banco Central de Portugal

No obstante el frágil panorama externo, la estabilización nominal y la entrada de capitales permitieron atravesar un periodo de elevado crecimiento. El PBI per cápita creció a una tasa anual promedio de 3,2%. La tasa de desempleo se mantuvo por debajo de los dos dígitos y en el año 2000 promedió el 4%. La participación de los asalariados en el ingreso nacional alcanzó el 54% en el 1995, luego de haber tocado un piso de 49% en 1984. Los primeros cálculos de desarrollo humano ubicaron a Portugal entre los países más avanzados del mundo al pasar de 0,644 en 1980 a 0,783 en el año 2000. La composición de las exportaciones industriales mejoró levemente, con una mayor participación de productos de tecnología media- en detrimiento de productos de bajo contenido tecnológico.En particular se destaca la exportación de vehículos, derivados del caucho y plástico y partes y accesorios de vehículos, aunque siguen siendo importantes las exportaciones de textiles, calzado, papel y corcho. Las exportaciones agrícolas fueron desplazadas por las industriales, continuando el proceso iniciado en los ’60 (Lains y Pereira, 2010).

Sin embargo, durante este periodo comenzaron a manifestarse algunos cambios en la estructura productiva de Portugal. La inversión creció de manera moderada, pasando de representar el 24,5% del PBI al 27,3% (Duarte, A. Simoes, M. y Sousa Andrade, J., 2012). La participación de la industria en el valor agregado cayó más de 4 puntos porcentuales. De acuerdo al indicador desarrollado por el FMI, el índice de diversificación de las exportaciones no mejoró. La inversión en investigación y desarrolló se duplicó, pero igual alcanzaba apenas a 0,73% del PBI.

Varios autores coinciden en señalar que esta década estuvo marcada por una transición hacia una economía basada en servicios y producción de bienes no transables. Aunque existe una tendencia

generalizada en los países desarrollados hacia una mayor tercerización de la economía, se destaca que Portugal transfirió recursos humanos y de capital a sectores de servicios menos productivos, como por ejemplo, los servicios de educación y servicios personales (Duarte et al., 2012; Lains y Pereira, 2010 y Lains, 2003). Lo que estos trabajos omiten es la relación entre la apreciación de la moneda y la mayor disponibilidad de financiamiento que permitió a las familias afrontar mayores gastos e importaciones, y los cambios en la estructura productiva, donde la provisión de bienes no transables pasó a ser más rentable que la innovación en productos con fuerte competencia de las grandes potencias europeas. Todas estas características fueron generadas por el proceso de integración a la unión europea.

4. El declive

El 1 de enero de 1999 Portugal, junto a otros países de la CEE, adoptó al euro como moneda oficial de la Unión Europea. La introducción de la moneda única se realizó en dos etapas: En primer lugar el euro se utilizó solo como moneda virtual para los pagos que no requiriesen dinero en efectivo, y posteriormente el 1 de enero de 2002 se introdujo la moneda física.

Es a partir de este momento que se puede identificar con claridad el inicio del declive portugués. La introducción de la moneda única implicó la renuncia a la soberanía de la política cambiaria y monetaria, algo que impuso severas limitaciones para poder lidiar con las diferencias estructurales existentes entre Portugal y los países centrales de la Zona Euro (ZE)[3]. Este herramental quedó en manos del BCE, cuyo objetivo principal no estuvo orientado a corregir estos problemas, sino a mantener la estabilidad de precios.

Sin embargo, al momento de la adopción del euro estas limitaciones no parecieron ser lo suficientemente importantes como para prevenir la introducción de la moneda única. En las discusiones académicas de aquellas época, los principales autores del *mainstream* no solo consideraron que los beneficios de la adopción del euro eran claramente superiores a los costos, sino que además argumentaron que existían mecanismos efectivos de corrección para paliar estas limitaciones. En primer lugar, si bien estos autores reconocían que en Europa la movilidad del factor trabajo era reducida, para ellos no sucedía lo mismo con la movilidad del capital físico y financiero, que ya tenía una magnitud relevante y se encontraba en expansión en dicha época. Esto proveía una herramienta alternativa de ajuste supuestamente muy poderosa, dado que los movimientos de capital podían compensar de manera rápida cualquier tipo de desbalance externo entre los países miembros. En segundo lugar, la crítica monetarista de la época había debilitado notablemente la creencia en la efectividad de la política monetaria para controlar la economía. Por el contrario, dado que para esta teoría la inflación en el largo plazo no producía ningún tipo de beneficio económico sino que estaba asociada a un mayor desempleo y un menor crecimiento, el rol principal del Banco Central Europeo (BCE) debía ser mantener una inflación baja y estable (Emerson, M. Gros, D. Italianer, A. Pisani-Ferry J. y Reichenbach, H., 1992).[4]

[3] La Zona Euro comprende solamente a los países de la Unión Europea que adoptaron el euro.

[4] Es dable destacar la noción del dinero que se encuentra por detrás de estas argumentaciones del *mainstream*. Esta concepción, denominada *metalista*, asume que el dinero surge como un medio reductor de costos de transacción entre agentes privados, asumiendo tácitamente que el gobierno no tiene ningún rol visible. El mismo razonamiento es aplicado al espacio geográfico que debe tener una Unión Monetaria: se comparan los beneficios, en términos de

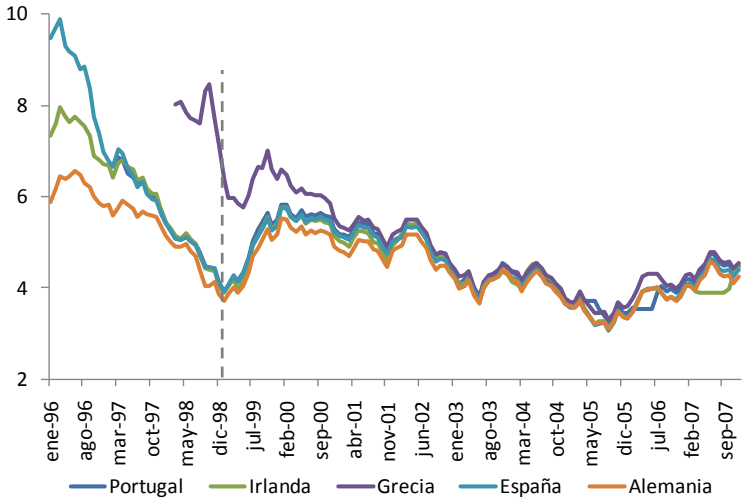
La justificación de esta teoría se basó fundamentalmente en la creencia de que el solo hecho de incorporarse a la ZE permitiría la convergencia automática de los países en términos de crecimiento y desarrollo. Los desequilibrios en cuenta corriente debían ser transitorios porque estaban asociados con el despegue inicial, y no serían un problema porque se compensarían con flujos de capital productivos que acelerarían el proceso de *catching-up* de los países periféricos, donde se encontraba Portugal (Stockhammer, 2011).

En un principio esto pareció posible, dado que Portugal evidenció un crecimiento positivo en los primeros años (4,1%, 3,9% y 2,0% para los años 1999, 2000 y 2001 según el FMI). Al mismo tiempo el déficit comercial, que cada vez se iba acrecentando, era financiado en su totalidad por el ingreso de capitales financieros. Éstos se materializaron principalmente a través de inversiones de cartera y préstamos del sector privado financiero y, en menor medida, a través de inversiones extranjeras directas (Lapavitsas, C. Kaltenbrunner, A. Lambrinidis, G. Lindo, D. Meadway, J. Michell, J. Panceira, J.P. Pires, E. Powell, J. Stenfors, A. y Teles, N., 2010)

Lo que posibilitó en gran medida este masivo ingreso de capitales fue la liberalización e integración del sistema financiero europeo promovido a partir de la introducción del euro. Esto significó la reducción de la tasa de interés de Portugal, que rápidamente se alineó con las tasas alemanas. Sin embargo, esto no respondió tanto a una convergencia de los *fundamentals* macroeconómicos entre países, sino a una caída en la percepción del riesgo asociada con la supuesta solidez de la Unión Monetaria (Eichengreen, 2009).

Tasa de los bonos soberanos a 10 años

En p.p.

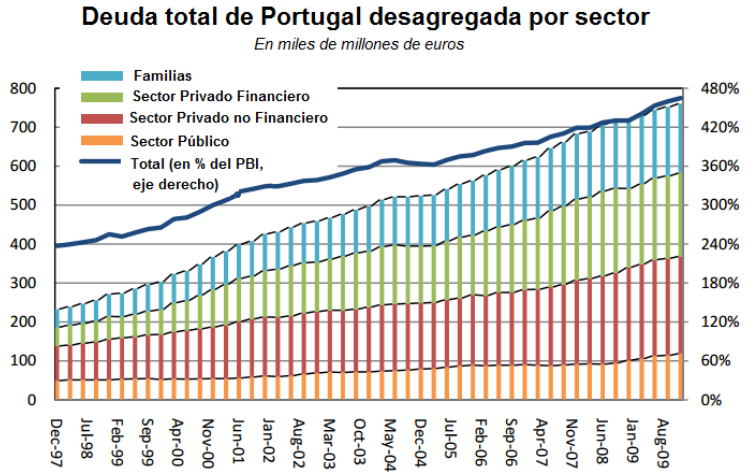


Fuente: Elaboración propia en base a Bloomberg.

---

minimización de costos de transacción de tener una moneda única en una determinada región, frente a los costos que esto acarrea. Entre éstos últimos, rara vez se incorpora al Estado y sus funciones como un factor relevante, por lo que esta teoría no reconoce la relación entre la soberanía política, la moneda y los límites geográficos (Goodhart, 1998).

El menor costo de financiamiento significó además una aceleración en la creación de crédito interno, generando una fuerte acumulación de deuda. En el gráfico a continuación se observa cómo se aceleró la deuda privada mientras que pública se mantuvo relativamente estable.



Fuente: Lapavitsas et al. (2010).

El panorama previo al estallido de la crisis global mostraba entonces una estrecha y endeble interdependencia financiera entre Portugal y el resto de los países miembros, generada a partir de la gran integración financiera y el elevado nivel de endeudamiento entre éstos.

Luego de 2009, año signado por la incertidumbre y por tasas de crecimiento casi nulas en toda la UE, el gobierno griego realizó un sinceramiento de sus cuentas públicas, reconociendo que previamente habían sido manipuladas. Esto despertó dudas en los mercados internacionales sobre el sostenimiento de la economía griega, que se transmitió rápidamente a su sector financiero primero, y al resto de los países después.

Esto puso en jaque a todo el sistema financiero de Portugal, ya que el freno de los flujos financieros se presentaba como una seria amenaza de ruptura en la cadena de pagos y la posibilidad de un efecto dominó que generara la quiebra masiva de los bancos privados. Por este motivo, el gobierno debió salir a financiar al sector bancario adquiriendo una porción de su deuda, que pasó a ser deuda pública. Esto, sumado a la política fiscal anticíclica llevada a cabo a partir del estallido de la crisis internacional (su única herramienta a disposición, dada la renuncia al manejo de la política monetaria), provocó un abultado déficit del sector público.

A pesar de esto, las primas de riesgo de todos los países periféricos continuaron incrementándose, dado el efecto contagio que retroalimentaba al sector financiero de toda la ZE. Por tales motivos, y ante un posible default, el gobierno de Portugal se vio obligado a recurrir a las autoridades para su ayuda. Así, el gobierno y la Troika (Comisión Europea, BCE y el FMI) acordaron en abril de 2011 llevar a cabo un programa de rescate, con una duración prevista de 3 años por un monto de 78.000 millones de euros.

Como contrapartida del acuerdo, Portugal se comprometió a reducir el déficit fiscal de 9,8% del PBI en 2010 a 5,9% en 2011, 4,5% en 2012 y 3,0% en 2013. Esto implicó severas medidas de ajuste fiscal,

acompañado de reformas estructurales que se enfocaron principalmente en el sector público y en el mercado de trabajo[5].

Entre las reformas establecidas para el sector público, se destacan:

- Reducción del presupuesto en las áreas de la administración central, educación y salud.
- Límites a nuevas incorporaciones, congelamientos de los salarios más bajos en el área de servicios públicos y recorte de 14,3% sobre los salarios más altos.
- Reducción de las pensiones superiores a € 1.500 y su congelamiento durante 2012 y 2013.
- Reducción de 30.000 puestos de trabajo en el sector público.
- Disminución de deducciones fiscales y de las contribuciones sociales a las empresas.
- Aumento de 2 p.p. en el IVA (llevando el impuesto al 24,0%).6

Por otro lado, entre las reformas establecidas para el mercado de trabajo, se pueden mencionar:

- Congelamiento del salario mínimo.
- Reforma del sistema de prestaciones por desempleo, con el objetivo de disminuir la duración máxima a 18 meses frente a los 3 años hasta ese momento.
- Reforma de la legislación de protección social a fin de reducir las cuantías de indemnizaciones por despido.
- Reforma integral del sistema previsional, cuyos principales cambios fueron el aumento de la edad de retiro (pasando de 60 a 65 años) y el incremento de la cantidad de años de aporte para percibir la prestación.
- Flexibilización de los acuerdos sobre jornada laboral.[7]

Las consecuencias negativas en la economía de Portugal no tardaron en manifestarse. El PBI, que previo al ajuste se había expandido en 2010 un 1,9% anual, se contrajo en los últimos 3 años. Lo mismo sucedió con el desempleo, que comenzó a incrementarse de manera acelerada, y que para 2013 se ubicó en torno al 16,5% de la población. Sin embargo, la peor parte se la llevaron los jóvenes, ya que el desempleo para ellos alcanzó un pico de 40,6% en febrero de 2013.

Más todavía, la caída de la actividad y el aumento del desempleo fueron acompañados de una mayor regresividad en la distribución de los ingresos. El índice Gini pasó de 0,337 en 2010 a 0,345 en 2012. Asimismo, en tan solo dos años el 1% más rico de la población incrementó su participación en el ingreso un 15%. Además según Eurostat, Portugal exhibió la peor dinámica de los países en la zona euro en los últimos años, convirtiéndolo en el país más desigual de la unión monetaria (en 2011 era el séptimo país más desigual).

---

[5] Para entender la lógica que yace detrás de este programa se debe analizar la lectura económica de la crisis que hizo la Troika. La misma sostiene que lo que ocurre actualmente en la UM es una crisis de confianza y que la misma encuentra su raíz en la indisciplina fiscal de los países periféricos como Portugal. Su diagnóstico se basa en que los elevados niveles de deuda de estos países son percibidos como señal de insolvencia y vulnerabilidad por los mercados financieros. Esto provoca la retirada masiva de los inversores (flight to quality), desencadenando un ataque especulativo que impacta de lleno en las primas de riesgo de estos países (Van Riet, 2010).

[6] La reducción de gastos totalizó € 5.200 M (3% del PBI), € 1.000 M en 2012 (1% del PBI) y € 5.300 M en 2013 (3% del PBI). Respecto a 2014, el gobierno prevé en su Presupuesto una disminución del gasto público de € 4.700 M (2,5% del PBI).

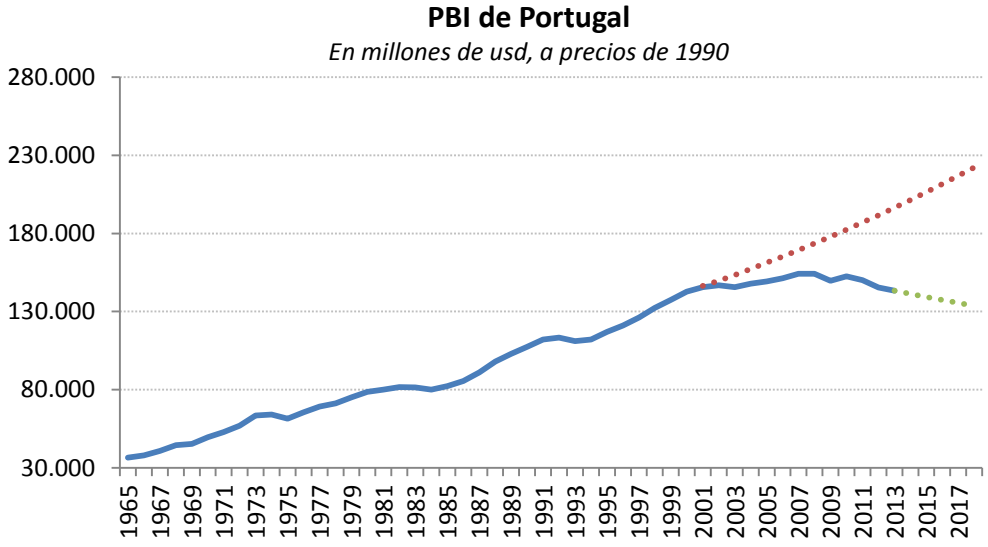
[7] Toda la información del programa se encuentra disponible en:
http://ec.europa.eu/economy_finance/assistance_eu_ms/portugal/index_en.htm

Pero lo más impactante es que el programa de ajuste provocó un aumento del déficit fiscal (-4,9% del PBI en 2013) y de la deuda pública (129% del PBI en 2013), lo que a su vez se tradujo en un incremento de las primas de riesgo portuguesas, paradójicamente aquello que el programa venía a revertir.

En este sentido, De Grauwe y Ji (2013) muestran que existe una estrecha relación entre la severidad de los ajustes en los PP y la brecha en las primas de riesgo. La conclusión a la que arriban es que el temor generado en los mercados financieros se tradujo en un pánico generalizado en los hacedores de política económica de la UM, quienes aplicaron recortes cuya magnitud se explicaba casi en su totalidad por la brecha en las primas de riesgo, creando un *círculo vicioso*.

5. Las consecuencias del ingreso a la Zona Euro

A partir de la introducción del euro se puede observar un deterioro continuo en el crecimiento y desarrollo económico de la economía de Portugal. Esto resulta evidente cuando se observa la tasa de crecimiento promedio de la economía para el período en cuestión (1999-2013): un magro 0,6% anual mientras que para el período 1950-1998 fue de 4,3% anual. Esto significa que, de haberse mantenido la tendencia anterior, Portugal hubiese crecido *un 37% más*. Todavía más, si Portugal mantiene la tendencia contractiva observada en los últimos años, para 2018 tendría el mismo producto que *veinte años atrás*.



Fuente: Elaboración propia en base a Maddison.

Respecto a los indicadores de desarrollo humano, como se mencionó previamente el más utilizado es el Índice de Desarrollo Humano de la ONU. Según este indicador, y al igual que lo sucedido con el crecimiento de la economía, Portugal evidenció una mejora notable entre 1980 y el 2000 pero se desaceleró de manera drástica en el período 2000-2013. Si bien esto se encuentra en línea con el comportamiento observado por todos los *países de muy alto desarrollo* (nomenclatura utilizada por la ONU), esto se ubica bastante por debajo del crecimiento de los *países de alto desarrollo* (la categoría inferior). Por tales motivos, y dado que en la actualidad Portugal se ubica en el puesto N°41 (a tan solo 9

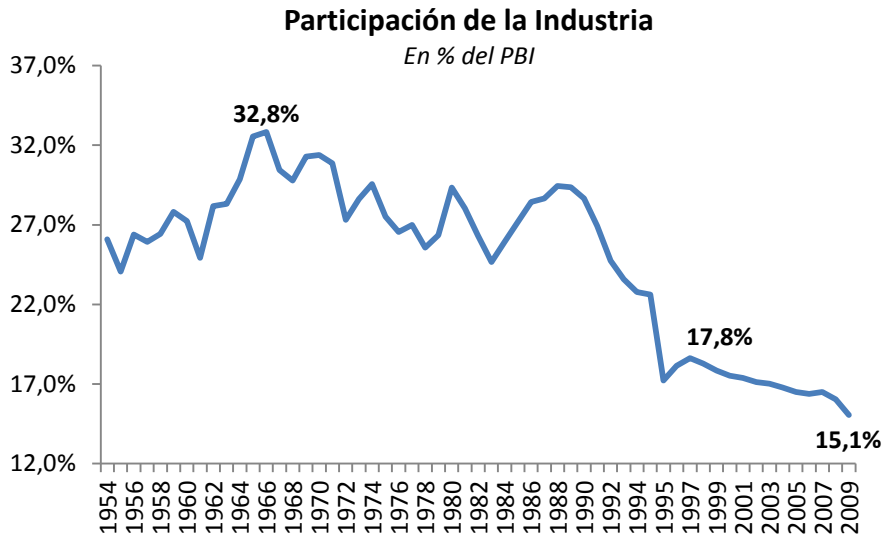
puestos del primer país de alto desarrollo), de mantenerse esta tendencia es probable que en pocos años este país pase a formar parte de esta categoría inferior.

	IHD *Variación promedio anual en %*		
	1980-1990	**1990-2000**	**2000-2013**
Promedio países muy alto desarrollo	0,61	0,71	0,43
Portugal	0,86	0,97	0,41
Promedio países alto desarrollo	0,76	0,72	0,67

Fuente: Elaboración propia en base a ONU.

Respecto a la estructura productiva, lo que se observa es que a partir del ingreso de Portugal a la ZE la participación en la industria continuó su senda contractiva, aunque cabe destacar que como se observa en el gráfico esta tendencia comienza a principios de la década de los '90. La explicación probablemente se encuentre en parte debido la desindustrialización observada a nivel global, en desmedro de los servicios, y en parte debido a la fuerte apreciación cambiaria y a la apertura comercial observada a partir de la adopción de la moneda única.

Más específicamente, a pesar de la mayor tecnificación de las exportaciones industriales, la participación de la industria en el producto se redujo durante el periodo, al pasar de una participación de 18% en el producto en el año 2000 a 14% en 2013. La cuenta corriente se volvió permanentemente deficitaria y su mejora en los últimos años se explica principalmente por una caída en las importaciones, producto del fuerte retroceso en el nivel de actividad.



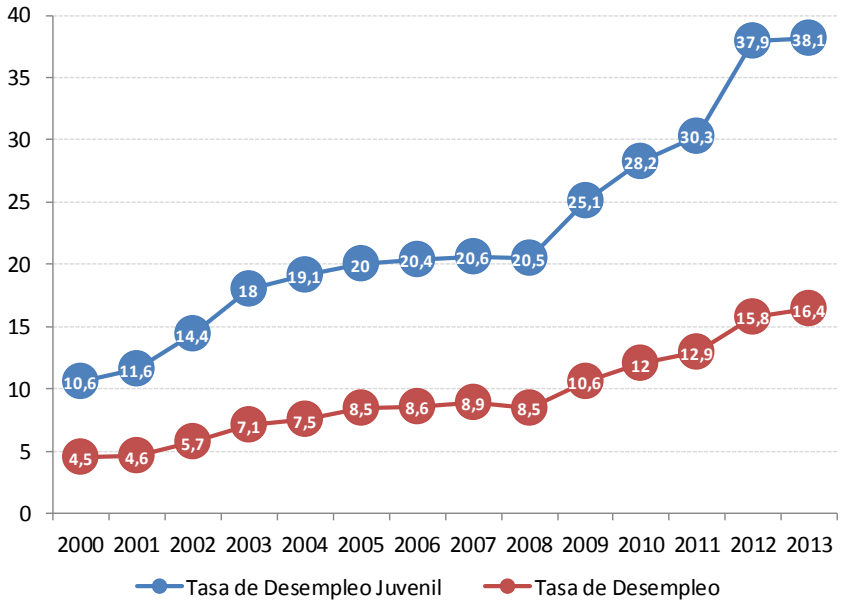
Fuente: Elaboración propia en base al Banco de Portugal.

Las consecuencias sociales del fuerte incremento del desempleo que trajo aparejada la crisis han acarreado una nueva ola de emigración y sus consecuencias sobre el capital humano futuro aún no pueden ser predichas. Sin embargo, es claro que difícilmente pueda identificarse como país desarrollado uno en el cual el desempleo juvenil alcanza desde hace 5 años, valores por encima del 25%, y ha ido en

aumento en los últimos dos años, llegando a alcanzar casi a casi el 40% de los jóvenes activos en 2013. En tanto, el desempleo total supera al promedio de la Unión Europea (16,4% contra 12% para la UE en 2013). La situación de Portugal vuelve a asimilarse a la previa al desarrollo, con un importante excedente de mano de obra.

Tasa de desempleo total y juvenil para Portugal

En % de la PEA



Fuente: Elaboración propia en base a Eurostat.

6. Conclusiones preliminares

Aun cuando Portugal es considerado un país desarrollado por los diversos organismos internacionales, sus indicadores de ingreso, educación y productividad se encontraban por debajo del promedio de la Unión Europea antes de 1986. Su estructura productiva distaba de ser lo que los teóricos del desarrollo identificaban como avanzada. No había habido grandes inversiones de infraestructura, ni de capital humano ni tecnológico. Su desarrollo hasta entonces se había basado en la evolución de una industria levemente protegida, a partir de inversión extranjera y con el apoyo no desdeñable del envío de remesas desde el exterior.

A partir de la incorporación de la UE, Portugal ingresó nuevamente al sendero del crecimiento acelerado. El PBI per cápita pasó de representar un 54% en 1986 a un 66,1% en 1999. La participación de los asalariados en el ingreso creció, los ingresos reales crecieron y el desempleo bajó. Sin embargo, esto estuvo motorizado por un importante flujo de capitales, al tiempo que el balance comercial empeoraba. Portugal pasó de un grado de apertura comercial de 39% en 1986 a uno de 59,4% en 1999.

EL crecimiento se detuvo a partir de la introducción del Euro, que no hizo más que acrecentar estas tendencias. El nivel de vida se sostuvo, gracias a un importante mercado de crédito, a la par que Portugal mantenía un sistema de protección social sólido.

El *des-desarrollo* podría identificarse entonces con los cambios acontecidos a partir del ingreso de Portugal a la Unión Europea. Estos cambios comenzaron a tener consecuencias sobre los indicadores de desarrollo a partir de la introducción del Euro. El estallido de la última crisis internacional terminó de sacar a la luz los problemas estructurales de la nación portuguesa.

Las soluciones propuestas por los organismos internacionales de crédito apuntaban a resolver estos problemas, pero de una manera muy distinta a la recomendada por los autores tradicionales del desarrollo. En primer lugar, el Estado era culpable de la crisis, y sus intervenciones y gasto debían ser reducidos. No se le otorgó entidad para liderar los cambios en la estructura productiva que Portugal necesitaba para recuperar el tiempo perdido. Por otro lado, esto puso en riesgo las mismas condiciones de vida que hacen que en la práctica un país desarrollado pueda considerarse como tal. Los ingresos cayeron, la desigualdad aumentó y el piso de protección social fue perforado.

Los volúmenes de inversión difícilmente se recuperarán si no existe un mercado interno a quien vender, en tanto la economía se encuentra fuertemente abierta a los productos de los competitivos países del centro europeo. El sesgo hacia los sectores productores de servicios con menor valor agregado permitió sostener niveles de empleo y actividad aceptables, pero su crecimiento en la participación del producto bruto tiene estrecha relación con las condiciones que tuvo que aceptar Portugal para pertenecer a la Unión Europea, y difícilmente este sesgo se revierta.

Es complejo hablar de una reversión en los indicadores de desarrollo de un país – cuyo status de desarrollo, por otra parte, puede ser cuestionado para el caso de Portugal. Sin embargo, la caída en el

producto, la destrucción de la industria en los últimos 20 años y el reciente desregulación del sistema de protección social hacen pensar que el futuro de Portugal es incierto.

Bibliografía

Andresen-Leitao, N. (2004). *O Convidado inesperado: Portugal e a fundacao da EFTA, 1956-1960*. Analise Social, vol. 39, no. 171.

Banco de Portugal (1996). *Series longas para a economía portuguesa*. Disponible en: https://www.bportugal.pt/ptPT/Estatisticas/PublicacoesEstatisticas/SLEPort/Paginas/SeriesLongasEconomiaPortuguesaposIIGuerraMundial.aspx

De Grauwe, P. y Ji, Y. (2013) *More Evidence that Financial Markets Imposed Excessive Austerity in the Eurozone*, Centre for European Policy Studies. Disponible en: http://www.ceps.eu/book/more-evidence-financial-markets-imposed-excessive-austerity-eurozone

De Sousa, A. (1995). *Os anos 60 da nossa economía*. Analise Social, vol. 30, no. 133.

Duarte, A. Simoes, M. y Sousa Andrade, J. (2012). *Convergence and growth: Portugal in the EU 1986-2010*, Estudos do GEMF, vol. 1, no. 13.

Emerson, M. Gros, D. Italianer, A. Pisani-Ferry J. y Reichenbach, H. (1992). *One Market, One Money: An Evaluation of the Potential Benefits and Costs of Forming an Economic and Monetary Union*. Nueva York: Oxford University Press.

Goodhart, C. (1998). *The Two Concepts of Money: Implications for the Analysis of Optimum Currency Areas.* European Journal of Political Economy, vol 3. no. 14.

Hirschman, A. (1958). *The strategy of economic development*. New Haven: Yale University Press.

Lains, P. (2003). *Catching up to the European core: Portuguese economic growth, 1910-1990*. Instituto de Ciencias Sociais da Universidade de Lisboa. Disponible en: http://www.ics.ul.pt/publicacoes/workingpapers/wp2003/WP1-2003.pdf

Lains, P. y Santos Pereira, A. (2010). *From an agrarian society to a knowledge economy: Portugal, 1950-2010.* Universidad Carlos III de Madrid. Documento en proceso, disponible en: http://e-archivo.uc3m.es/bitstream/handle/10016/9361/wp_%2010-09.pdf?sequence=1

Lapavitsas, C. Kaltenbrunner, A. Lambrinidis, G. Lindo, D. Meadway, J. Michell, J. Panceira, J.P. Pires, E. Powell, J. Stenfors, A. y Teles, N. (2010). *The Eurozone Between Austerity and Default*, Research on Money and Finance, Occasional Report. Disponible en: http://www.researchonmoneyandfinance.org/images/other_papers/RMF-Eurozone-Austerity-and-Default.pdf

Lewis, A. (1954). *Economic development with unlimited supplies of labour*. The Manchester School, vol. 22, no. 2.

Mogrovejo Monasterios, R. J. (2010). *Desarrollo: enfoques y dimensiones*. Centro Boliviano de Estudios Multidisciplinarios (CEBEM), año 1, vol. 4.

Nielsen. L. (2011). *Classifications of countries based on their level of development: How it is done and how it could be done*. FMI, Documento de Trabajo no. 31/11. Disponible en: https://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2011/wp1131.pdf

Nurske, R. (1953). *Problems of capital formation in underdeveloped countries*. Nueva York: Oxford University Press.

PNUD (2013). *Informe sobre desarrollo humano 2013. El ascenso del sur: progreso humano en un mundo diverso*. Nueva York: Ediciones Naciones Unidas.

Prebisch, R. (1949). *El desarrollo de la América Latina y algunos de sus principales problemas*. Santiago de Chile: CEPAL.

Rosenstein-Rodan, P.M. (1943). *Problems of industrialization of Eastern and South-Eastern Europe*. Economic Journal, vol. 53, no. 210.

Sen, A. (1988). The concept of development. En *Handbook of development economics*, Chenery, H. y Srinivasan, T.N. (ed.), vol. 1, Londres: Elsevier Science Publishers.

Stockhammer, E. (2011). *Peripheral Europe's Debt and German Wages. The Role of Wage Policy in the Euro Area*, International Journal of Public Policy, vol. 7, no. 1.

Thorbecke, E. (2007). The evolution of the development doctrine, 1950-2005. En *Advancing development, Core themes in global economics,* Mavrotas, G. y Shorrocks, A. (ed), Londres: Palgrave Macmillan.

Van Riet, A. (2010). *Euro Area Fiscal Policies and the Crisis.* European Central Bank. Occasional Paper Series, No.109. Disponible en: http://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/scpops/ecbocp109.pdf