

## ■ PORTUGAL

# Malas políticas internas y externas



Una de cada cinco personas vive por debajo de la línea de pobreza y el riesgo de caer en la pobreza persistente es de 15%. Las mujeres padecen discriminación en los cargos de alto nivel y la violencia doméstica sigue siendo un problema. Mientras tanto, las políticas y prácticas de seguridad social son insuficientes y la ayuda al desarrollo se concentra en asuntos técnicos de interés propio.

### Oikos - Cooperação e Desenvolvimento

Adélio Fonseca / Catarina Cordas / Marisa Gonçalves  
Patrícia Melo / Rita Veiga

A pesar de los esfuerzos realizados por Portugal para mejorar la cohesión social desde su ingreso a la Unión Europea (UE) en 1986, el resultado de sus programas sociales no es muy alentador. La alta proporción de personas en riesgo de pobreza, la distribución desigual del ingreso, la discriminación contra la mujer en la administración pública y los altos cargos administrativos, junto con la falta de transparencia y de evaluación de las políticas sociales apuntan a importantes problemas estructurales. Asimismo, el desempeño de Portugal como país donante deja mucho que desear en cuanto a la cantidad y la calidad de su ayuda oficial al desarrollo.

### Más vulnerables ante la pobreza

Portugal es el país con mayor riesgo de pobreza<sup>1</sup> de la UE15.<sup>2</sup> En 2001, 20% de la población tenía ingresos menores a 60% del ingreso nacional medio. Los intentos por combatir la exclusión social redujeron el riesgo de pobreza de 23% en 1995 a 20% en 2001.<sup>3</sup> No obstante, Portugal mantiene una de las mayores proporciones de pobreza de la UE, 5% por encima del promedio. Los adultos mayores (de 65 años) y los niños (de 0 a 15 años) son los más vulnerables, y 31% y 27% son pobres, respectivamente. Cuarenta y seis por ciento de los hogares integrados por un adulto mayor presentan riesgo de pobreza, siendo las mujeres las más expuestas. El riesgo de pobreza persistente es 15%. En 2001, la desigualdad en la distribución del ingreso fue superior en Portugal (6,5) que en los demás países de la UE.

La incidencia de la pobreza también es muy fuerte entre los hogares donde los beneficios sociales - como pensiones y subsidios al desempleo - son la principal fuente de ingreso.<sup>4</sup> Nos enfrentamos a una

situación de pobreza caracterizada por la aparición de nuevos grupos en riesgo, incluidos los discapacitados, las minorías étnicas y los drogadictos, entre otros.

Más de dos millones de personas (una de cada cinco) viven por debajo de la línea de pobreza definida por Eurostat. La proporción de pobres según el análisis subjetivo - método en que la gente declara el grado de dificultad que enfrenta para satisfacer sus necesidades - trepa a aproximadamente 35% de los hombres y 44% de las mujeres. Según informaciones extraoficiales,<sup>5</sup> más de 200.000 personas padecen hambre.

Las recientes circunstancias económicas contribuyeron a la pobreza, especialmente el aumento del desempleo y la inmigración y los altos niveles de endeudamiento de los hogares alcanzados durante la década de 1990.

La situación de Portugal se caracteriza por los siguientes problemas estructurales:

- Deficiencias del sistema de protección social, que posee el gasto público más bajo por habitante de la UE.
- Bajos niveles educativos. En 2002, solamente 20,6% de las personas entre 25 y 64 años había concluido la enseñanza secundaria superior, y la tasa de abandono escolar en etapa temprana, de 45,5%, contrasta con el promedio de 18,8% de la UE.
- La reestructura sectorial se ve entorpecida por la escasa calificación de extensos sectores de la población trabajadora, en una economía con una base de empleos de baja remuneración y uso intensivo de mano de obra junto a una baja participación en capacitación posterior (2,9% en 2002), lo que también explica la bajísima productividad (0,3% en 2002).

La relación entre la pobreza y las políticas para combatirla revela que:

- El nivel del gasto social público como porcentaje del PBI es inferior al promedio de la UE. En 2001 el gasto social per cápita en beneficios sociales representaba solamente 56,9% del nivel promedio de la UE15 (UE15 = 100).<sup>6</sup>

- La protección social asegurada por el subsistema de aportes del sistema de seguridad social es más eficaz que la protección proporcionada por los subsistemas solidarios y familiares, escasos y mal dirigidos. Existe una elevada proporción de pobreza persistente (22,8%) y de pobreza crónica (49,8%). Entre las prestaciones sociales, solo las pensiones tienen una repercusión positiva y significativa en la reducción de la pobreza.
- El impacto del programa de ingreso mínimo garantido en la reducción de la incidencia de la pobreza es de solo 1,6%. Su repercusión en la reducción de la brecha de pobreza y la pobreza grave es mucho mayor, de 17,7% y 36% respectivamente.<sup>7</sup> El gasto de este programa representó 0,25% del PBI en 2000 y 0,19% en 2001.
- La reproducción intergeneracional de las desigualdades sociales se debe a la escasa y deficiente red de seguridad social disponible para las y los niños, adultos mayores y discapacitados.

### La brecha de género

En términos legales, desde la Revolución de Abril en 1974 y el acceso a la UE en 1986 existe una igualdad de género formal y una comisión de derechos de la mujer (CIDM).<sup>8</sup> Sin embargo, ocurren numerosos casos de violencia y opresión contra mujeres.

La violencia doméstica es un problema persistente y los estudios sobre el tema revelan un modelo masculino de agresión. No obstante, en los últimos años un número creciente de hombres padece violencia psicológica. En 2004 la Asociación Portuguesa de Apoyo a las Víctimas denunció 6.459 casos de agresión contra mujeres (frente a 3.914 en 2000) y 882 contra hombres (frente a 544 en 2000).<sup>9</sup>

Portugal posee el porcentaje más elevado de mujeres trabajadoras de la UE. Si han de tener más y mejores oportunidades profesionales, la prioridad es proporcionarles servicios sociales que las ayuden a cuidar de sus hijos y otras personas dependientes.

Las mujeres tienen por ley derecho a recibir igual remuneración por igual labor que los hombres, pero como señala la CIDM "las desigualdades aún persisten

1 Según Eurostat, la proporción de riesgo de pobreza se define como la proporción de población con un ingreso disponible equivalente por debajo del umbral del riesgo de pobreza, fijado en 60% del ingreso disponible medio nacional equivalente (luego de las prestaciones sociales).

2 UE15: los 15 estados miembros originales de la UE.

3 Eurostat. Datos del Panel de Hogares de la Comunidad Europea.

4 Rodrigues, CF. *The Redistributive Impact of the Guaranteed Minimum Income Programme in Portugal*, Documento de Trabajo, Centro de Investigação Sobre Economia Portuguesa, Lisboa, septiembre de 2004.

5 da Costa, Bruto. Consejo Social Económico, [www.eurofound.eu.int/2003/05/feature/pt0305102f.html](http://www.eurofound.eu.int/2003/05/feature/pt0305102f.html)

6 Ferreira, LV. *Social Protection and Chronic Poverty - Portugal and the Southern European Welfare Regime* Facultad de Economía, Universidad de Oporto/Instituto Superior de Economía y Gestión, Portugal, 2004.

7 Rodrigues, CF, *op cit.*

8 Comissão para a Igualdade e para os Direitos da Mulher.

9 Asociación Portuguesa de Apoyo a las Víctimas. "APAV-Estatísticas 2004", [www.apav.pt](http://www.apav.pt)

y son muy difíciles de enfrentar".<sup>10</sup> La brecha salarial descendió levemente, de 23,8% en 1992 a 22,6% en 2004. Según cifras de Eurostat, la brecha salarial, de 9%, es muy inferior a la de la UE15.<sup>11</sup> Esto se debe a que la mayoría de las mujeres ocupa cargos con bajos ingresos, en que la diferencia entre los salarios de los hombres y los de las mujeres es menor que en los empleos de ingresos más elevados.

Formalmente, las oportunidades de ascenso laboral son iguales entre hombres y mujeres, principalmente en el sector público. Pero la CIDM señala que las mujeres suelen ser segregadas al momento de los nombramientos. En la administración pública y privada las mujeres ocupan 29,4% de los cargos ejecutivos/dirigentes y 44,2% de los cargos técnicos de nivel medio. La brecha de género es significativa en los puestos políticos de decisión tanto nacionales como locales: en las elecciones locales de 2001 solo 5% de los elegidos fueron mujeres, en 2005 las mujeres representaron 17,8% de los legisladores y solamente hubo dos mujeres entre los 16 ministros del gabinete socialista en el poder.

El problema de género más polémico es el aborto, ilegal salvo que la vida de la madre corra peligro, el feto tenga problemas graves o el embarazo sea consecuencia de una violación. Miles de mujeres mueren cada año o padecen graves problemas de salud porque no pueden recibir ayuda profesional y se ven obligadas a someterse a abortos inseguros. La reforma jurídica es urgente pero se continúa aplazando.

## Cooperación internacional

En febrero de 2005 fue electo un nuevo gobierno que adoptó los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) como referencia para la política exterior y la cooperación internacional. Portugal ratificó los acuerdos mencionados en la Declaración del Milenio y es miembro de la comunidad internacional de donantes para la ayuda oficial al desarrollo (AOD).<sup>12</sup> Por lo tanto está comprometido con el ODM 8, que procura crear un sistema más efectivo para que los países ricos contribuyan con la erradicación de la pobreza en los países en desarrollo. El volumen de la AOD se ha caracterizado por fluctuaciones, dependiendo en gran medida del partido político en el gobierno. La relación AOD/PNB creció de manera constante entre 1998 y 2003, cuando descendió a 0,22%. Los datos preliminares para 2004 indican una nueva caída de la AOD en términos reales, al 0,21% del INB, si se excluye una importante reprogramación de la deuda de Angola.

En 2005, durante la reunión del Comité de Asuntos Generales y Relaciones Exteriores de la UE, Portugal se comprometió con el siguiente

10 División de NU para el Progreso de la Mujer "Review and Appraisal in the Commission on the Status of Women in 2005. Portugal 2004", [www.un.org/womenwatch/daw/Review/responses/PORTUGAL-English.pdf](http://www.un.org/womenwatch/daw/Review/responses/PORTUGAL-English.pdf)

11 Indicadores de Desarrollo Sostenible de Eurostat, Pobreza y Exclusión Social, <http://epp.eurostat.cec.eu.int>

12 Representada por el Comité de Asistencia al Desarrollo (CAD) de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE).

cronograma para alcanzar la meta de 0,7% del producto nacional bruto destinado a la AOD: 0,39% en 2006, 0,51% en 2010 y 0,7% en 2015.

En gran medida el país sigue orientando la AOD a sus antiguas colonias en África y Timor Leste,<sup>13</sup> integrantes de los Países Menos Desarrollados (PMD)<sup>14</sup> y por lo tanto recibe un buen puntaje en esta meta de los ODM.<sup>15</sup> La mayor parte de la contribución toma la forma de asistencia bilateral a estos países.<sup>16</sup> En cuanto a la ayuda multilateral, Portugal contribuye al Fondo Europeo de Desarrollo, que financia a los países de África, el Caribe y el Pacífico (ACP).<sup>17</sup> Asimismo, realiza aportes financieros y técnicos a programas específicos de la ONU, el Banco Mundial y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE).

Otro componente de la AOD es el apoyo macroeconómico, como la reducción del déficit presupuestario y la condonación de la deuda. La participación de Portugal en la iniciativa de los Países Pobres Fuertemente Endeudados incluye una contribución de USD 22 millones a su fideicomiso y de USD 218 millones para la reducción de la deuda por condonación o reprogramación.<sup>18</sup> En 1998 Portugal creó la Cooperación Monetaria y Cambiaria con Cabo Verde, otorgando una línea de crédito anual de hasta USD 50 millones.

Portugal suscribió los compromisos de comercio exterior y desarrollo de la UE. Estos incluyen los realizados dentro del marco de la iniciativa Todo Salvo las Armas, el Acuerdo de Cotonou<sup>19</sup> y la Asociación Europa-Mediterráneo que brinda acceso a los productos norafricanos al mercado de la UE. Para promover un ambiente favorable al comercio bilateral, Portugal también negoció Acuerdos de Protección y Promoción de las Inversiones con Mozambique y Cabo Verde, y Acuerdos de Tributación Doble con Angola, Mozambique y Cabo Verde. En julio de 2004 se creó el Consejo Empresarial de la Comunidad de Países de Habla Portuguesa para fomentar el comercio exterior, el desarrollo económico y la erradicación de la pobreza. A pesar de los esfuerzos mencionados, en 2003 el total de AOD portuguesa destinada a la política de

13 Instituto Portugués de Apoio ao Desenvolvimento (IPAD).

En 2003, Timor Leste y los países africanos de habla portuguesa (Angola, Cabo Verde, Guinea-Bissau, Mozambique, S. Tomé e Príncipe) recibieron en conjunto 80% de la AOD bilateral portuguesa.

14 Salvo Cabo Verde y Timor Leste, hasta 2002.

15 La meta de referencia de la ONU para este indicador (AOD en proporción del INB) es 0,15%.

16 IPAD. La asistencia bilateral alcanzó un promedio de 65% de la AOD entre 1995 y 2003.

17 Setenta y nueve países de África, el Caribe y el Pacífico que tienen un acuerdo especial de asistencia con la UE.

18 Monto calculado por el Banco Mundial en valores actuales netos.

19 El Acuerdo de Cotonou se firmó el 23 de junio de 2000 en Benin. Se trata de un acuerdo de asociación de 20 años entre la UE y 77 países de África, el Caribe y el Pacífico. Sustituye a la Convención de Lomé que había proporcionado la estructura para el comercio exterior entre esos grupos desde 1975 y se concentra en la reducción de la pobreza como su principal objetivo.

comercio exterior y el desarrollo del comercio fue una de las más bajas entre los países del Comité de Asistencia al Desarrollo (CAD) de la OCDE, con solo USD 3 millones.

Pese a la importancia de los servicios sociales básicos en la erradicación de la pobreza en los PMD, la proporción de la ayuda pública dirigida a este sector es considerablemente inferior al promedio de los miembros del CAD. La educación, por ejemplo, recibió 34% del total de la AOD bilateral en 2003,<sup>20</sup> pero solamente 2,2% se destinó a la educación básica. El desempeño de Portugal en este campo es insuficiente: la prioridad se otorga a la enseñanza del idioma portugués, para nada esencial en el desarrollo, y la mayor parte toma la forma de cooperación técnica. De hecho, hasta 95%<sup>21</sup> de la AOD bilateral destinada a la enseñanza se otorga a becas para estudiantes de países de habla portuguesa de África y Timor Leste en universidades portuguesas, o a enviar profesores portugueses a esos países y a financiar capacitación, asesores técnicos y estudios. La eficacia de este tipo de ayuda al desarrollo no ha sido evaluada e indudablemente es una prioridad menor que la inversión en educación básica, la capacitación de maestros de enseñanza primaria o los fondos para remunerar a maestros locales y construir escuelas en los países en desarrollo. Portugal aún no aplica las metas de los ODM en este campo.

En el sector salud, gran parte de la ayuda toma la forma de apoyo terciario (4,2%)<sup>22</sup> y solo 0,2% se invierte en infraestructura sanitaria, nutrición básica, control de enfermedades infecciosas, educación sanitaria y desarrollo de personal de la salud. Con 78% de su AOD bilateral en 2003<sup>23</sup> destinada a la cooperación técnica, no hay lugar a dudas sobre la verdadera naturaleza del aporte de Portugal.

## Conclusión

Según el Eurobarómetro de las "Actitudes hacia la ayuda para el desarrollo",<sup>24</sup> en 2004 la gran mayoría de los portugueses (87%) desconocían la existencia de los ODM. Oikos está comprometida a generar conciencia sobre el tema y a movilizar a la sociedad civil sobre las iniciativas del Llamado Mundial a la Acción contra la Pobreza, pero es difícil capturar la atención de los medios y convencer a los políticos para que expresen sus compromisos. Asimismo, mientras los intereses políticos y económicos imperen en las pautas del gobierno que rigen la cooperación para el desarrollo, los ODM y demás iniciativas de los países desarrollados para la erradicación de la pobreza mundial seguirán sin colmar las expectativas. ■

20 CAD/OCDE.

21 CAD/OCDE en el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (2005), *Global Monitoring Report 2005 - Millennium Development Goals: From Consensus to Momentum*. Banco Mundial, p. 93.

22 CAD/OCDE. Por ejemplo, el campo del tratamiento médico en Portugal para los pacientes evacuados de países africanos de habla portuguesa.

23 Este porcentaje es considerablemente superior al promedio del CAD.

24 [http://europa.eu.int/comm/public\\_opinion/archives/ebs/ebs\\_222\\_en.pdf](http://europa.eu.int/comm/public_opinion/archives/ebs/ebs_222_en.pdf)