

POLONIA

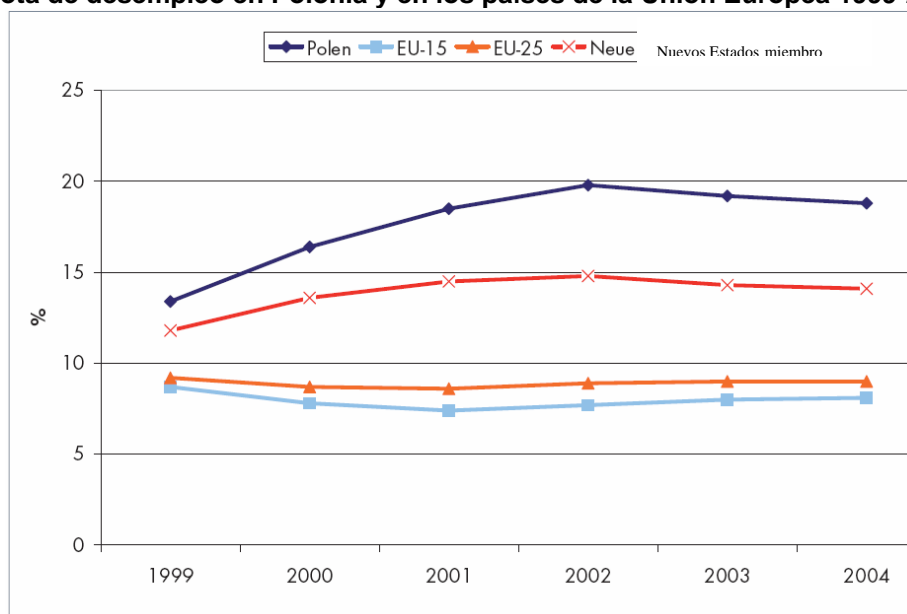
LOS RETOS DEL MERCADO LABORAL POLACO

Tras el estancamiento de los años 1999 a 2002, caracterizado por la reducción del empleo, comenzó en Polonia una fase de recuperación económica, si bien la mejora de la situación del mercado laboral no se percibió claramente hasta 2006, año en que se produjo una clara mejora en el mercado laboral. A pesar de estas importantes mejoras del pasado año, la situación del mercado laboral polaco sigue siendo precaria. Más de dos millones de polacos están desempleados. Sólo poco más de la mitad de la población en edad laboral tiene un empleo.

Asimismo la escasa actividad laboral se ha convertido en un problema. Únicamente será posible una mejora fundamental y duradera de los indicadores laborales cuando se combatan las causas estructurales del desempleo y la baja tasa de empleo. Con ello podrían superarse las tendencias negativas del proceso de envejecimiento de la sociedad así como las dimensiones de la pobreza. La buena coyuntura y los recursos de los Fondos Estructurales de la Unión Europea establecen muy buenas condiciones para llevar a cabo reformas en profundidad. No obstante, la falta de una política de empleo se convierte en el problema fundamental a largo plazo.

El presente informe analiza la situación del mercado laboral en Polonia en el año 2006, los motivos, las consecuencias y los retos para el futuro, resumiendo el análisis elaborado por el Instituto Alemán de Polonia, con sede en Darmstadt, un centro de investigación e información sobre la cultura, la historia, la política y la sociedad de Polonia, así como de fomento de las relaciones germano-polacas¹⁵.

Cuota de desempleo en Polonia y en los países de la Unión Europea 1999-2004



Fuente: Ministerio de Trabajo y Política Social

¹⁵ <http://www.polen-analysen.de/pdf/PolenAnalysen11.pdf>

Causas del desempleo

A pesar de que, gracias a la mejora coyuntural de la economía, la tasa de paro cayó de casi el 20% en el año 2002 al 14% en 2006, el desempleo sigue siendo el mayor problema social de Polonia. Aunque algunos expertos en economía indican que aproximadamente una cuarta parte de la población desempleada polaca no busca empleo, el país sigue al frente del ranking de desempleo en la Unión Europea, junto a la República Eslovaca.

La mayoría de los expertos coinciden en que las causas del desempleo son sólo en parte coyunturales. Sin duda, entre 1999 y 2005 la población en edad laboral aumentó en Polonia en 1,4 millones debido al *boom* de nacimientos de los años 80. Pero hay que señalar que cerca de 4/5 del desempleo se deben principalmente a causas estructurales: elevados costes no laborales, formación inadecuada a las necesidades del mercado laboral, inmovilismo de los trabajadores y precariedad o falta de instituciones de intermediación laboral.

Costes no laborales

Mientras que los costes laborales representan en Polonia sólo una cuarta parte del promedio europeo –sobre todo a causa de los bajos salarios -, los complementos por otros conceptos son considerables. La OCDE sitúa los costes no laborales polacos de 2006 en el 43,7%, principalmente debido a las cotizaciones a la seguridad social. Con un porcentaje del 38,4% de los salarios íntegros, Polonia es el país de la OCDE que presenta la cuota más alta por este concepto.

Los elevados costes no laborales no sólo frenan la creación de empleo sino que a su vez favorecen la economía sumergida. Según un informe de la Oficina Central de Estadística (GUS) casi un 10% de los polacos (1,3 millones) trabajan ilegalmente.

Tan elevadas cuotas a la seguridad social son el resultado de la generosa normativa de prejubilación introducida por el General Jaruzelski para determinados colectivos como militares, policías, maestros, periodistas, mineros y trabajadores del ferrocarril. A ello se añaden los gastos de la pensión de invalidez, de la que se aprovecha un alto porcentaje de la población en edad activa (el más alto de los países de la OCDE). La reducción del tipo de cotización al seguro de pensiones por invalidez, prevista por el gobierno a aproximadamente una cuarta parte es una solución que, sin embargo, podría fracasar a largo plazo sin no implica a su vez una reducción de los costes de la seguridad social.

Formación inadecuada

Las causas principales del desempleo estructural son el bajo nivel de formación y la falta de preparación profesional en sectores que actualmente presentan demanda. Muchos polacos son

incapaces de seguir el ritmo de los cambios que está experimentando el país como resultado de la transformación y de los procesos de globalización en la economía. Esto afecta principalmente a la generación que adquirió su formación y su competencia profesional en el sistema comunista. El *boom* formacional que tuvo lugar en la fase de transformación no fue suficiente para preparar de forma adecuada a los trabajadores para que accedieran a una economía en rasante transformación, al no adaptarse la calidad de la formación a las necesidades del mercado.

La cuota de licenciados universitarios ascendió del 8% en los últimos años del comunismo a casi el 55% en la actualidad por lo que respecta a la población entre 19 y 24 años. Pero a pesar de la existencia de escuelas y universidades con un buen nivel, el sistema educativo polaco presenta una baja calidad de formación: en el estudio PISA de 2003 Polonia ocupaba todavía el puesto 21.

La transformación a nivel universitario radica en la introducción de tasa de matrícula, tanto en las universidades públicas como en las numerosas privadas de reciente creación. No obstante, a menudo la calidad de las carreras y las ofertas (de carácter pedagógico, administración y marketing) no coincide con las necesidades del mercado. Además, en vista de la rápida transformación de las estructuras económicas es llamativa la escasa participación en actuaciones de formación continua. Por lo general son los jóvenes bien formados los que se acogen a ellas, mientras que las personas poco cualificadas o con cualificación obsoleta no están motivados para reciclarse profesionalmente o no tienen acceso a la formación.

Falta de movilidad de los trabajadores / Instituciones del mercado laboral

La limitada movilidad de los trabajadores es el resultado de un atraso que se remonta a la época comunista. La escasez de viviendas, los alquileres elevados y la distancia al trabajo son motivos que impiden que el trabajador traslade su vivienda a lugares donde hay más oferta laboral. En principio, los problemas logísticos deberían solucionarse gracias a las inversiones de los Fondos Estructurales Europeos, pero sigue sin acelerarse la construcción de edificios, principalmente para ofrecer viviendas de alquiler, por lo que el problema persiste.

En comparación con otros países de la OCDE, el mercado laboral polaco es relativamente flexible. Las reformas del derecho laboral que tuvieron lugar a principios del año 2000 simplificaron la normativa laboral. Además, el exiguo poder de los sindicatos y el alto nivel de desempleo son factores que favorecen que los empresarios adapten el empleo a las necesidades industriales, muy a menudo en detrimento del trabajador.

Por otra parte, las Oficinas de empleo creadas a principios de los años 90 no han resultado eficaces debido, entre otros motivos, a la falta de formación adecuada de sus empleados, a los frecuentes cambios de personal y a la escasez de financiación. Las reformas introducidas en 2004 aportaron mejoras y los medios del FSE ayudaron a ampliar la financiación de programas para desempleados.

Consecuencias sociales del desempleo

Debido a sus consecuencias sociales, el desempleo es considerado el mayor reto del mercado laboral polaco. El desempleo afecta principalmente a los jóvenes. A pesar de que la tasa de desempleo disminuye entre los jóvenes más rápidamente que en otros grupos de edad, sigue siendo el doble que en la totalidad de la población. Esto retrasa la emancipación de los jóvenes y la creación de familias y desvaloriza los conocimientos adquiridos durante la formación. También es sin duda una de las razones de la emigración de jóvenes a otros países europeos.

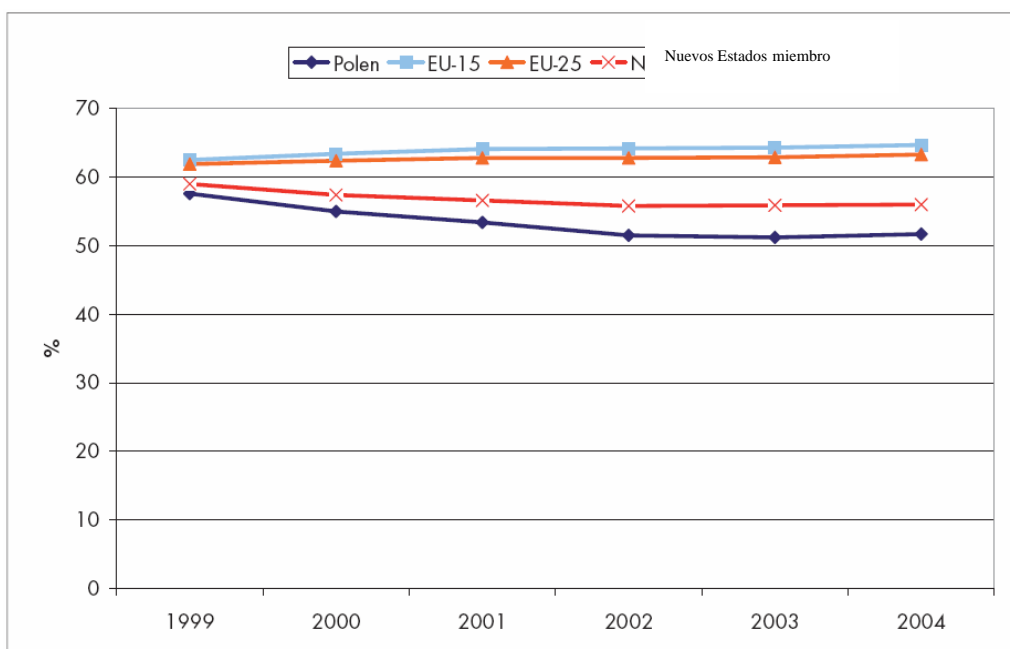
El grupo de edad que corre menor riesgo de caer en desempleo son las personas mayores de 45 años. Aunque por otra parte, aquellos que han perdido su puesto de trabajo tienen escasas posibilidades de regresar a la vida laboral, la expulsión de las personas mayores del mercado laboral ocasiona altos costes en prestaciones sociales.

Tanto la incidencia en el desempleo como su duración dependen del nivel de formación. Las personas con baja cualificación son las que con mayor frecuencia y durante más tiempo están desempleadas. El desempleo y la falta de formación (además del gran número de hijos que atender) son factores de peso en el aumento de la pobreza. Las familias jóvenes son las más amenazadas por situaciones de pobreza. A pesar de todas las transferencias sociales (aproximadamente un 18% del PIB), la pobreza está muy extendida en Polonia y según datos de Eurostat alcanza la cuota del 21%.

Pasividad laboral y baja tasa de empleo

Si bien la atención de los políticos y de la opinión pública se centra en el alto nivel de desempleo, a largo plazo el problema más importante es la baja tasa de ocupación y una pasividad laboral muy extendida. Aunque se lograra combatir totalmente el desempleo, la tasa de empleo en Polonia seguiría estando por debajo de los indicadores estructurales de la Estrategia de Lisboa. Como resultado del proceso de envejecimiento de la población, se espera a partir de 2010 un retroceso sistemático de la cifra de trabajadores; a partir de 2015 se jubilarán las generaciones del *boom* demográfico. Por ello, si no se consigue incrementar la baja tasa de ocupación de la población, tanto la economía como el sistema social se encontrarán con graves problemas debido al descenso del número de trabajadores y al consiguiente incremento de la población inactiva.

Tasa de empleo (15-64 años) en Polonia y en los países de la Unión Europea 1999-2004



Fuente: Ministerio de Trabajo y Política Social

El mayor problema es el bajo promedio de edad de finalización de la vida laboral. Los trabajadores polacos se benefician de las posibilidades que les ofrecen la jubilación anticipada u otras prestaciones sustitorias del salario. Muchos evitan así el estatus de desempleados, otros están enfermos debido a las duras condiciones laborales bajo el régimen comunista. En 2005 sólo trabajaba un 36% de los hombres y un 20% de las mujeres entre 55 y 64 años. A pesar de las mejoras económicas y coyunturales, que han favorecido la contratación de personas mayores, Polonia sigue a la cola en la escala de los países de la UE en lo que se refiere a la tasa de empleo de este colectivo.

En la época de transformación la jubilación anticipada fue uno de los factores clave para acelerar la reestructuración y la renovación de la economía polaca. Habitualmente abandonan de forma anticipada la vida laboral personas que por lo general presentan un bajo nivel de cualificación y están poco preparadas para desempeñar una actividad en condiciones de competitividad. Por ello, las prestaciones sociales sustitorias del salario por concepto de prejubilación representan el 4% del PIB. Debido a la presión ejercida por los sindicatos, los políticos no han conseguido eliminar la posibilidad de la jubilación anticipada como a principios de 2007 se anunció con la reforma de las pensiones.

En el caso de las personas discapacitadas, su bajo nivel de empleo (<2%) se debe a la baja formación profesional, en parte un legado del anterior régimen, a la falta de un sistema efectivo de rehabilitación sanitaria, así como a la débil política de integración laboral de las personas discapacitadas. También en cuanto al reconocimiento oficial de una discapacidad Polonia ocupa el último lugar.

Por lo que respecta a la reducida cuota de empleo de mujeres, ésta es el resultado de las dificultades de conciliación entre familia y trabajo. La falta de instituciones de atención a menores y a personas dependientes (guarderías, preescolar, centros y servicios de atención a personas dependientes, etc.) ocasiona que las familias polacas estén sobrecargadas con actividades de atención a hijos y familiares. A causa del reparto tradicional de roles en la familia, las mujeres suelen abandonar la actividad laboral para educar a sus hijos y al cabo de unos años se encuentran con dificultades considerables para reincorporarse a la vida laboral. El Gobierno ha elaborado un programa de política familiar que propone medidas para atajar el problema de la conciliación entre obligaciones familiares y laborales.

Tasa de empleo (15-64 años) en Polonia y en los países de la Unión Europea 1999-2004

	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Tasa de desempleo %						
Polonia	13,4	16,4	18,5	19,8	19,2	18,8
UE-15	8,7	7,8	7,4	7,7	8,0	8,1
UE-25	9,2	8,7	8,6	8,9	9,0	9,0
Nuevos Estados miembro	11,8	13,6	14,5	14,8	14,3	14,1
Tasa de empleo % (15-64 años)						
Polonia	57,6	55,0	53,4	51,5	51,2	51,7
UE-15	62,5	63,4	64,1	64,2	64,3	64,7
UE-25	61,9	62,4	62,8	62,8	62,9	63,3
Nuevos Estados miembro	59,0	57,4	56,6	55,8	55,9	56,0

Fuente: Ministerio de Trabajo y Política Social

Empleo en Polonia (miles)

	1995	2003	2004
Población mayor de 15 años	29.106	30.953	31.123
Hombres	13.826	14.748	14.831
Mujeres	15.280	16.205	16.292
Población activa (trabajadores y desempleados)	17.004	16.946	17.025
Hombres	9.200	9.173	9.245
Mujeres	7.804	7.773	7.778
<i>Trabajadores</i>	<i>14.771</i>	<i>13.617</i>	<i>13.795</i>
Hombres	8.089	7.432	7.565
Mujeres	6.682	6.185	6.230
<i>Desempleados (demandantes de empleo)</i>	<i>2.233</i>	<i>3.329</i>	<i>3.230</i>
Hombres	1.111	1.741	1.680
Mujeres	1.122	1.588	1.550
<i>Sin empleo, no registrados como demandantes</i>	<i>12.102</i>	<i>14.700</i>	<i>14.098</i>
Hombres	4.626	5.575	5.586
Mujeres	7.476	8.432	8.512

	1988	1995	2003	2004
Población activa (trabajadores y desempleados) %	65,3	58,4	54,7	54,7
Ciudad	61,2	57,2	54,1	54,0
Campo	71,8	60,5	55,8	56,0
<i>Hombres</i>	<i>74,3</i>	<i>66,5</i>	<i>62,2</i>	<i>62,3</i>
Ciudad	70,3	64,9	61,0	60,9
Campo	80,4	69,1	64,1	64,6
<i>Mujeres</i>	<i>57,0</i>	<i>51,1</i>	<i>48,0</i>	<i>47,8</i>
Ciudad	53,2	50,5	48,1	47,9
Campo	63,5	52,2	47,8	47,5

	1995	2003	2004
Tasa de empleo %	50,7	44,0	44,3
Ciudad	49,3	42,9	43,3
Campo	53,1	45,9	46,1
<i>Hombres</i>	<i>58,5</i>	<i>50,4</i>	<i>51,0</i>
Ciudad	56,7	48,7	49,2
Campo	61,4	53,1	53,9
<i>Mujeres</i>	<i>43,7</i>	<i>38,2</i>	<i>38,2</i>
Ciudad	42,9	37,8	38,0
Campo	45,2	38,9	38,6

Fuente: Oficina de Estadística (GUS)