

## **POLONIA**

### **EL ÉXITO DE POLONIA TRAS SU ADHESIÓN A LA UE**

---

El ingreso de Polonia en la Unión Europea el 1 de mayo de 2004 fue uno de los logros más importantes desde la caída del comunismo en 1989. Los polacos están convencidos de este hecho; un 75% de los ciudadanos relacionan la adhesión a la UE con el progreso económico de Polonia, la permeabilidad de las fronteras gracias a la inclusión en el Acuerdo de Schengen, la apertura de las posibilidades laborales y académicas en toda Europa y la estabilización de la agricultura, aunque la actual crisis económica internacional no exime al país de los peligros del mercado europeo e internacional<sup>2</sup>.

#### **Introducción**

La transformación económica iniciada en 1989 estableció las bases para el funcionamiento de la economía de mercado en Polonia. Poco a poco el país fue adhiriéndose a otras instituciones internacionales como el Banco Mundial, el FMI y la OCDE. También tuvo lugar antes de la adhesión a la UE la apertura de Polonia al capital extranjero: la entrada de inversiones extranjeras transformó las estructuras económicas del país e incrementó el nivel tecnológico de la producción. La recesión sufrida en la época de la transformación política en los años noventa ocasionó la pérdida de muchos puestos de trabajo que fueron recuperándose mucho después. En general podría decirse que el dinamismo económico de los nuevos Estados de Europa Central y Oriental se debe principalmente a la motivación por ponerse al nivel de los países occidentales, en lo cual la UE desempeña un papel determinante.

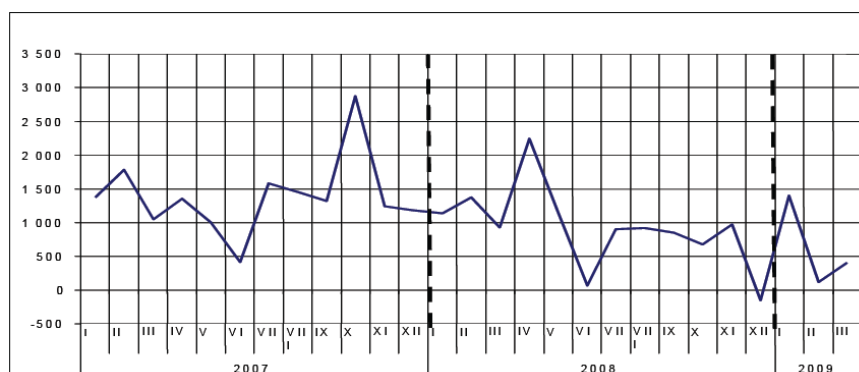
#### **El proceso de integración económica**

La integración en el mercado comunitario ocasionó un auge coyuntural que se manifestó sobre todo en las cuotas de crecimiento del PIB en un 6,2% y 6,6% en los años 2006 y 2007. Mientras que en 2003 el PIB en Polonia era sólo del 43% del promedio europeo, en 2008 alcanzó el 51%. También se incrementó de forma significativa el flujo de inversiones directas, que en 2007 alcanzó el valor máximo de 16.600 millones de euros. Alemania se convirtió en el inversor más importante en Polonia. El comercio exterior también pudo aprovecharse de la adhesión a la UE, con un volumen que en 2008 duplicó el valor de 2003. Alemania es además el socio más importante de Polonia con respecto al intercambio de bienes y servicios. El aspecto negativo de la integración de Polonia en los mercados europeos y globales lo muestra la presente crisis económica y financiera, si bien cabe destacar que los pronósticos para el país son, con una oscilación del PIB entre +1,5% y -1,5%, mucho mejores que los de otros países europeos (Letonia y Estonia: -16% a -18%; Rumania, Hungría, República Eslovaca: -4% a -6%; Alemania, Países Bajos, Gran Bretaña y Francia: -3% a -7%).

---

<sup>2</sup> Informe extraído del análisis publicado en la revista quincenal Polen-Analysen: Vetter, Reinhold, "Polonia, cinco años en la UE – un gran éxito económico" <http://www.laender-analysen.de/polen/pdf/PolenAnalysen53.pdf>

Inversión directa extranjera enero 2007-marzo 2009



Otro aspecto positivo de la integración europea es el proceso de desburocratización que han experimentado las instituciones relacionadas con la economía. Asimismo, con la asimilación del acervo comunitario, el país se vio obligado a permitir la competitividad en la economía energética, y también los productos agrícolas y alimentarios se han vuelto más competitivos en el mercado occidental gracias al cumplimiento de los estándares de calidad de la UE. Muchas empresas privadas se han visto obligadas a mejorar su capacidad directiva, análisis de mercados, planificación financiera y gestión de la producción.

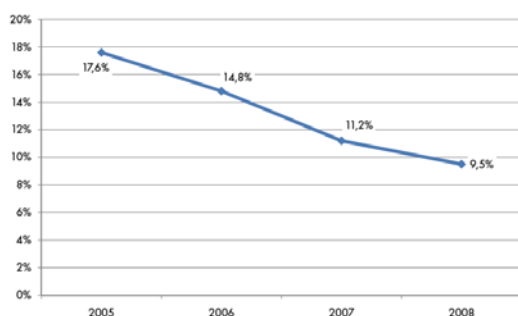
Los trabajadores perciben también los efectos de la adhesión de Polonia a la UE, al mejorar su acceso a tecnologías, procesos de producción y de trabajo modernos, mientras que por otra parte se ven afectados por la presión material y política para maximizar los beneficios o ahorrar costes. A ello hay que añadir la pérdida de poder de los sindicatos, el establecimiento del sistema de primas de producción y en casos extremos la deslocalización a otros países.

Un factor decisivo es la movilidad. Entre 2004 y 2007 se incrementó la cifra de polacos que trabajaban en países de Europa Occidental de uno a 2,3 millones. La mayoría de los emigrantes se dirigieron a Gran Bretaña, Irlanda, Alemania, Países Bajos e Italia. Entre tanto la tendencia está menguando y a causa de la crisis muchos polacos retornan a su país. La emigración ha repercutido también positivamente dado que muchos polacos, principalmente jóvenes, han podido mejorar sus conocimientos de idiomas y su cualificación. Los emigrantes polacos envían anualmente a Polonia remesas por valor de hasta 20.000 millones de zlotys (4.440 millones de euros), lo cual no sólo ha contribuido a ayudar a las familias, sino también a limitar el déficit de la balanza de pagos. El aspecto negativo de la emigración se muestra sobre todo en aquellas regiones en las que los inversores extranjeros tienen mayor presencia, ya que allí se ha dado una sensible falta de mano de obra especializada.

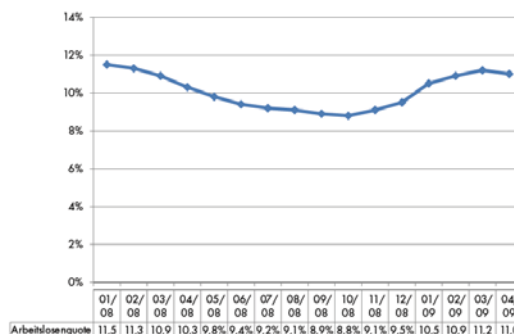
En general, la adhesión de Polonia a la UE ha transformado considerablemente el mercado laboral del país. El boom económico detuvo el aumento del desempleo y provocó la creación de nuevos puestos de trabajo, sobre todo en los sectores de alta tecnología. La cuota de desempleo llegó a situarse por debajo del 10%, en lo cual también influyó la emigración. Entretanto vuelve a aumentar la cuota de desempleo a causa de la

crisis económica. Siguen sin solución los problemas estructurales del mercado laboral polaco, como el elevado nivel de desempleo entre jóvenes y mayores, así como en determinadas regiones y determinados sectores, además de un cuota de empleo sumamente baja.

**Cuota de desempleo 2005-2008**



**Cuota de desempleo enero 2008-abril 2009**



Gracias al flujo de fondos europeos han comenzado a mejorar las infraestructuras, si bien el país continúa, precisamente con respecto al sistema de transportes, muy por debajo de los estándares medios de la UE, en muchos casos debido a la acumulación de problemas infraestructurales en determinadas regiones, a los resquicios burocráticos y administrativos del socialismo, pero también al elevado grado de burocratización en la gestión de los fondos, a la falta de base legal para las convocatorias públicas, a la deficiente gestión y al excesivo centralismo. También se ha visto beneficiada la agricultura; los ingresos de los agricultores prácticamente se han duplicado desde el año 2000. El sector agrícola ha podido hacer frente a la competitividad internacional y han incrementado considerablemente las exportaciones a otros países europeos. No obstante queda mucho por hacer en la modernización de las empresas agrícolas y el incremento de la productividad.

### La transferencia de fondos de la UE

Polonia debe su progreso económico en gran parte a los fondos europeos. Entre el 1 de mayo de 2004 y el 31 de diciembre de 2008 se transfirieron 26.500 millones de euros. Si restamos de esta cantidad los 12.500 millones que tuvo que pagar Polonia en ese período por la adhesión, queda una transferencia neta de 14.000 millones de euros. Según los marcos financieros de la UE, entre 2007 y 2013 se transferirán 68.000 millones de euros. Un 70% del coste total del programa del Gobierno para la construcción de carreteras (unos 27.000 millones de euros) se financiará con estos medios.

Según la Oficina del Gobierno para la Integración Europea (UKIE), los fondos europeos transferidos en los últimos años se han empleado principalmente en la construcción y modernización de carreteras y líneas ferroviarias, la eliminación y el reciclaje de residuos, la construcción de parques industriales y centros tecnológicos, la modernización de hospitales e instalaciones deportivas, la construcción de redes modernas para la transmisión de datos, así como la restauración de monumentos arquitectónicos y artísticos. Las más

beneficiadas han sido los voivodas o regiones de Mazovia, Silesia, Baja Silesia, Gran Polonia, Pequeña Polonia y Lodz.

El aprovechamiento de los fondos transcurre no obstante lentamente. De los medios adjudicados entre 2004 y 2006 para grandes proyectos de infraestructura en transporte y protección medioambiental, hasta ahora sólo se han empleado la mitad; de los fondos estructurales, el 90%. Los problemas más frecuentes a la hora de poner en práctica medidas de estas características son de tipo burocrático sobre la propiedad en la construcción de carreteras y de autopistas, la falta de transparencia en las convocatorias públicas, las dificultades para la financiación parcial de los proyectos por parte de entidades polacas, las contradicciones entre las necesidades infraestructurales y las normativas ecológicas, desavenencias sobre las competencias del los gobiernos central, regionales y locales, y la incapacidad de la administración de diseñar proyectos subvencionables.

### **La introducción del euro**

El Gobierno conservador de Jaroslaw Kaczynski puso trabas en 2007 a la entrada de Polonia en la eurozona. En septiembre de 2008 el actual Gobierno de Tusk revalorizó políticamente la moneda europea y anunció su intención de introducirla en enero de 2012. Pero debido a la crisis es muy difícil que se pueda cumplir este plazo, ya que la fase preparatoria debería iniciarse este año, lo que requiere la adjudicación de un tipo de curso fijo para el zloty con respecto al euro. Sin embargo, debido a que Polonia de momento no cumple con el criterio de Maastricht del déficit máximo presupuestario del 3% del PIB (2008: 3,9%, en 2009 podría superar el 6%). el Consejo de Ministros de Hacienda de la UE (Ecofin) y el Banco Central Europeo (BCE) se muestran reacios a dar luz verde al euro en Polonia.

### **La integración en la UE y su impacto en la política social y el desarrollo social polaco<sup>3</sup>**

Antes de la adhesión de Polonia a la UE el país ya había iniciado el proceso de cambio de numerosas regulaciones, especialmente concernientes a la seguridad y salud en el trabajo y a la reestructuración de la economía. Los tres cambios más significativos que han modificado la situación social en Polonia son, según la experta en mercado laboral y política social Stanisława Golinowska, la movilidad a escala europea, la inclusión en el método abierto de coordinación (MAC) en el contexto de las estrategias europeas (p. ej. empleo, inclusión y protección social) y la asimilación de una de las ideas sociales más importantes de Europa: la economía social.

#### Movilidad laboral

Desde 2004 ha aumentado considerablemente la cifra oficial de polacos que han emigrado por motivos laborales pasando de un millón a aproximadamente 2,3 millones en 2007, por una parte debido a un "efecto

---

<sup>3</sup> Véase Golinowska, Hengstenberg, Żukowski (ed.), Diversity and Commonality in European Social Policies: The Forging of an European Social Model, Fundación Friedrich Ebert, Varsovia, enero 2009, págs. 213-255  
<http://library.fes.de/pdf-files/bueros/warschau/06223.pdf>

repelente” ocasionado por el deterioro de la situación del mercado laboral, y por otra por un “efecto atrayente” debido a la libertad para trabajar en algunos países (sobre todo Gran Bretaña, Irlanda y Suecia, que renunciaron a la imposición de un período transitorio), aunque la emigración de los años noventa ha supuesto también problemas con la reintegración de las personas que han retornado a Polonia. Hoy en día, la movilidad por Europa no tiene únicamente un carácter laboral; los jóvenes salen al extranjero para acceder a otro tipo de educación y la facilidad de mantener el contacto con la familia favorece la decisión de abandonar el país. Un resultado de este elevado nivel de emigración es el déficit que está apareciendo en muchas ocupaciones de especialistas, como por ejemplo médicos, ingenieros y trabajadores de la construcción. La pérdida de recursos humanos en el mercado laboral polaco es considerable, con lo cual el programa de inversiones en infraestructura, financiado con medios comunitarios, se está encontrando con la barrera que supone la falta de mano de obra apropiada.

#### Inclusión en el MAC

En el marco de la realización de estrategias sociales europeas, en 2004 se formuló el Plan Nacional de Acción “Empleo”, con el objetivo de crear empleo a corto plazo y con una validez de un año. A largo plazo se preparó en 2005 la Estrategia Nacional de Inclusión Social para un período de seis años con planes de acción preparados cada dos años y con objetivos dirigidos a crear empleo para personas amenazadas de exclusión social y excluidas socialmente. No obstante, las prioridades de los planes individuales son más bien limitadas por carecer de elementos conectados con educación tanto infantil como de adultos.

Empleando el método abierto de coordinación, en agosto de 2005 el Gobierno polaco preparó una estrategia para la pensión de jubilación (Plan Nacional de Acción “Pensiones”) adaptada a las necesidades de las directrices europeas sobre una política común de pensiones. El siguiente paso fue la elaboración de una estrategia para la asistencia sanitaria, pero según Golinowska las primeras versiones de estos documentos todavía no son lo suficientemente programáticas y las prioridades no siempre coinciden con las de otros documentos formulados previamente como parte de la política social común europea.

#### El concepto de “economía social”

La idea de la economía social ha recibido una aceptación favorable en Polonia, en particular con respecto a la necesidad de activar a las personas discapacitadas, pero también a personas excluidas socialmente a causa de su baja cualificación, su capacidad intelectual, sus antecedentes penales o adicciones. En Polonia se elaboraron con relativa rapidez los documentos y leyes sobre el empleo social y cooperativas sociales, con lo cual se consiguió que los gobiernos locales comenzaran a crear agrupaciones y centros de integración social en los que los desempleados de larga duración pueden recibir un apoyo individual para lograr su emancipación, así como su integración en el mercado laboral y en la sociedad.

**Aceptación de la Unión Europea**

En las elecciones al Parlamento Europeo celebradas el pasado 7 de junio, los polacos abogaron por la continuación de su integración en la sociedad europea. Obtuvo la victoria el partido Plataforma Cívica (PO), con un 44,43% de los votos, lo que corresponde a 25 escaños de los 50 que tiene Polonia. El principal partido en la oposición, Ley y Justicia (PiS), defensor de una "Polonia para los polacos", sumó el 27,40% de los votos, con 15 escaños. Esto indica que la profundización de la integración europea es vital para Polonia, aunque en vista de la baja participación electoral (24,5%), todavía queda mucho camino por recorrer.