

LA PROTECCIÓN SOCIAL EN EL ESTE DE EUROPA: EL CASO POLACO

FRANCISCO RÓDENAS RIGLA¹
JORGE GARCÉS FERRER²

Unidad de Investigación Políticas de Bienestar Social. Universitat de València.

I. INTRODUCCIÓN

En Polonia existe un sistema democrático que, tras cuatro procesos electorales (el más reciente celebrado el pasado 8 de octubre de 2000 que concluyó con la reelección de Kwasniewski como presidente), comienza a estabilizarse y permite la coexistencia de partidos políticos de ideología muy variada (Szczerbiak, 1999). Asimismo, cuenta con un marco constitucional muy reciente (la última Constitución data de 1997) que reconoce la separación de poderes y recoge los principales derechos sociales junto a los derechos políticos e individuales. Respecto al ámbito institucional es importante destacar la progresiva creación de las estructuras necesarias para hacer frente al cambio drástico que ha vivido el pueblo polaco, ya que en una década se ha destruido la organización del régimen comunista y se está creando una nueva estructura “ad hoc”.

Sus indicadores macroeconómicos, tras la aplicación de la terapia de choque auspiciada por Balcerowicz, nos muestran un país que se sitúa a la cabeza de los estados de Europa del Este dispuesto a entrar en el mercado de la Unión Europea (UE) a cualquier precio³. Es más, Polonia es considerada por diferentes organismos internacionales –FMI, Banco Mundial o OCDE–, pese a sus desequilibrios regionales (Despiney,

¹ Titular E.U., Facultad de Ciencias Sociales, Universitat de València. E-mail: Francisco.Rodenas@uv.es

² Catedrático E.U., Facultad de Ciencias Sociales, Universitat de València. E-mail: Jordi.Garces@uv.es

³ Sobre este tema pueden consultarse AHIJADO, M. y OSUNA, R. (1999): *Unión Económica y Monetaria Europea. La ampliación al Este I, II*, Pirámide, Madrid; BLAZYCA, G. (1999): “Polish Socioeconomic Development in the 1990s and Scenarios for EU Accession”, *Europe-Asia Studies*, vol. 51, nº 5, p. 799-819.

1999), una de las economías en transición más exitosa y abierta dado su elevado nivel de crecimiento económico (superior al 5% desde 1993 hasta 1999), la drástica reducción de su inflación (del 585% en 1990 al 5.6% en 1999) y la disminución de su déficit público (próximo al 3% del PIB en 1998) y de la deuda externa (46.8% del PNB). Asimismo, ha llevado a cabo procesos de liberalización de precios, diversas reestructuraciones fiscales y monetarias, un amplio plan de privatizaciones, una reorganización de su sistema financiero y una apertura al comercio exterior. Pero aquí no acaba todo. ¿Cuál ha sido y está siendo el precio que tiene que pagar el pueblo polaco?

Estos datos contrastan con algunos indicadores socioeconómicos que dejan entrever una degradación del nivel de vida en Polonia. De esta forma, observamos como entre 1989 y 1997 ha aumentado en un 21.5% la desigualdad en la distribución de los ingresos, se ha abierto más la brecha que separa el acceso al consumo entre la población más pobre y la más rica (el 10% más rico tiene acceso al 22.1% del consumo total, mientras que el 10% más pobre se queda con el 4% del mismo) y ha emergido la pobreza, representada en el 23.8% de la población situada por debajo del mínimo de subsistencia nacional o en el 15.1% de la misma con menos de dos dólares al día para sobrevivir, según los indicadores de Desarrollo Mundial 1999 del Banco Mundial⁴. Además, durante la transición se han reducido los ingresos de la población polaca vía salarios, al mismo tiempo que crecía el desempleo, éste último compensado en parte al facilitar el acceso a diversas prestaciones sociales (subsidios de paro, pensiones de jubilación, invalidez o enfermedad y subsidios familiares) que han incrementado la presión sobre el gasto social. Aunque es cuestionable la contribución de estas ayudas económicas al mantenimiento del nivel de renta de la población polaca, dada la escasa cuantía de las mismas y su degradación progresiva respecto a los salarios medios.

En relación con la oferta pública, es decir, la distribución del gasto social, destaca la retirada del Estado como principal responsable de la financiación del sistema de Seguridad Social, que pasa a depender de las aportaciones de empresarios y trabajadores, el incremento de las transferencias en metálico relativas a beneficios sociales (especialmente pensiones) y el descenso de las subvenciones en especie (alimentación,

⁴ El Fondo Monetario Internacional ha realizado diversos informes sobre el aumento de la desigualdad en Polonia. KEANE, M. & PRASAD, E. (1999): "Consumption and Income Inequality in Poland During the Economic Transition", *IMF Working Paper*, WP/99/14; KEANE, M. & PRASAD, E. (2000): "Inequality, Transfers and Growth: New Evidence from the Economic Transition in Poland", *IMF Working Paper*, WP/00/117.

transporte público o conservación de la vivienda) (Erdmann, 1998). Los datos del Informe Mundial de la Salud 2000 de la OMS nos indican que el gasto sanitario, en relación con el PIB, disminuye y se privatiza. Paralelamente, el presupuesto de la Administración destinado a políticas activas de empleo se estanca y se reduce la aportación pública dirigida a mantener las medidas de garantía de rentas (en particular la destinada a sufragar programas de jubilación anticipada).

Entre los cambios que se están produciendo en la demanda, es decir, las características sociodemográficas en Polonia, destacamos el envejecimiento de la población –mayoritariamente femenina– (entre 1999 y el año 2050 se duplicará la población mayor de 60 años, pasando a representar un tercio del total de población), el incremento de la esperanza de vida (situada en 1998 en 68 años para varones y 77 para mujeres), el descenso de la ratio de apoyo potencial a los mayores de 65 años (de 6 personas entre 15 y 64 años en 1999, se pasará a sólo 2 personas de esa edad en 2050 que podrán atender a cada mayor de 65 años) y la entrada en el mercado de trabajo de las nuevas generaciones, resultado de periodos de fuerte natalidad (entre 1999 y el año 2010 la oferta de mano de obra se incrementará anualmente en más de 500.000 jóvenes). En definitiva el gobierno polaco deberá hacer frente a un aumento de las tasas de dependencia vinculadas al incremento de la población mayor, junto a la demanda de más servicios sociosanitarios y a las presiones sobre el mercado de trabajo de las nuevas generaciones.

Ante esta situación la Administración polaca, siguiendo las recomendaciones de diversos organismos internacionales, apuesta por modelos neoliberales de privatización tanto en el sistema de pensiones como en el sanitario. Estos cambios no beneficiarán en los próximos años a la población, en especial a los mayores, dados sus escasos recursos económicos (bajas pensiones, que tienen que complementar con actividades laborales a tiempo parcial) y la mayor incidencia de problemas degenerativos y enfermedades crónicas propias del envejecimiento. Además, en una etapa en la que los trabajadores necesitan más protección pública, las autoridades polacas apuestan por posturas corporatistas que implican una menor participación del Estado en la regulación del mercado de trabajo, que deja la negociación relativa al ámbito laboral en manos de los representantes sindicales y empresariales que no cuentan con la suficiente experiencia, representatividad e interés por el diálogo social.

II. PRINCIPALES REFORMAS SOCIALES

En 1999 el gabinete del Primer Ministro –Jerzy Buzek–, además de un proceso de descentralización administrativa, puso en marcha un programa de transformación de los principales sectores públicos, entre los que se incluyen: la educación, el cuidado de la salud y las pensiones de jubilación. En este trabajo se analizará la reforma de los dos últimos, junto a los cambios introducidos en el mercado de trabajo.

La primera reforma que se implantó a principios de 1999 fue la de la propia Administración, alterando las formas de financiación de las instituciones públicas y estableciendo una nueva división administrativa del país. Los principales cambios en la Administración del Estado consisten en la descentralización del poder y en la modificación de los mecanismos de distribución de los recursos presupuestarios. Se pretende dotar a las comunidades locales de un mayor margen de independencia en su gestión y de una mayor participación en las decisiones relativas a la distribución de los fondos económicos. Esta reforma está motivada por la experiencia de ocho años de autonomía municipal que ha corroborado el hecho de que las autoridades locales, elegidas democráticamente, son más competentes que la Administración Central al tratar los asuntos públicos de su ámbito territorial y gestionar el dinero de los contribuyentes.

La reforma respeta el nivel municipal (“*gminas*”) e introduce dos nuevos niveles: el distrito (“*poviats*”) y la región (“*voivodship*”). En lugar de los anteriores 49 *voivodships* se establecen 16 grandes regiones desde las que lanzar los programas de desarrollo económico y social. Estas nuevas regiones son: Dolnoslaskie, Kujawsko-Pomorskie, Lodzkie, Lubelskie, Lubuskie, Malopolskie, Mazowieckie, Opolskie, Podkarpackie, Podlaskie, Pomorskie, Slaskie, Swietokrzyskie, Warminsko-Mazurskie, Wielkopolskie y Zachodniopomorskie. La nueva estructura administrativa no implica teóricamente una reducción de las responsabilidades municipales, sino una descentralización de competencias –con la consiguiente dotación económica– desde la Administración Central hacia las autoridades de los distritos y regiones. Sin embargo, estos cambios, en especial la reorganización provincial, despiertan cierta desconfianza entre la población temerosa de que su región pierda parte de su influencia en el ámbito nacional.

El anterior sistema educativo polaco ha sido criticado desde diversos organismos internacionales por reforzar las desigualdades sociales y no contribuir a reducir el desempleo. Por ello el objetivo principal de la reforma de este sistema, iniciada en septiembre de 1999 y que se prolongará aproximadamente hasta el año 2004, es elevar el grado de for-

mación de la generación más joven y equiparar las oportunidades educativas de los jóvenes pertenecientes a diferentes grupos sociales⁵. Los cambios afectan especialmente a la enseñanza primaria —que tiene una duración de 6 años— y secundaria donde se establece la posibilidad, tras los tres primeros años de formación genérica, de pasar a un ciclo de formación especializada de tres años o a un centro de formación profesional durante dos años. Además, para superar los estudios es necesario aprobar un examen final establecido por una comisión externa. La reforma educativa también significa un cambio de currículum, desde un conocimiento enciclopédico a una formación más práctica y adaptada al contexto económico, social y político. Asimismo, en este nuevo marco se liberaliza la enseñanza privada.

Como resultado de la reforma de la Administración se pretende que la mayoría de los centros educativos sean transferidos a los municipios y distritos, incrementando la influencia de las comunidades locales en el funcionamiento de los mismos. Los autogobiernos locales serán responsables de las competencias educativas en su área, gestionando para ello los recursos presupuestarios necesarios. No obstante, el gobierno polaco se enfrenta al descontento de los profesionales de este sector que reivindican desde hace años una mejora de sus condiciones salariales⁶.

En el ámbito de la salud la privatización del sistema sanitario, con la introducción de fondos regionales de salud y la firma de contratos con entidades privadas y profesionales del sector, se está realizando en un contexto en el que el gobierno debe hacer frente a los problemas derivados de una infraestructura muy deteriorada, que cuenta con escasos recursos, y al descontento generalizado de los diferentes grupos de profesionales sanitarios (motivado, principalmente, por sus bajos salarios). La reforma de las pensiones se apoya, como veremos, en tres pilares: a) el flujo de primas de los trabajadores hacia los pensionistas (sustentado en el anterior sistema de reparto), b) la creación de fondos privados de pensiones y c) la promoción adicional de planes de pensiones. El cambio progresivo desde un sistema de reparto a otro de capitalización pretende financiarse, fundamentalmente, mediante una parte de los ingresos obtenidos en el proceso de privatización. Vamos a ir desgranando todas estas cuestiones progresivamente.

⁵ Sobre la reforma del sistema educativo polaco es interesante consultar el trabajo de STEIERJORDAN, S. (1999): "Educational System and Educational Reform in Poland: Change and Continuity", in *Osteuropa*, Vol. 49, nº 2, p. 130-144.

⁶ Según datos de la Oficina Central de Estadísticas Polaca el salario medio neto en el sector educativo en 1999 era un 12.7% más bajo que el salario medio para toda la economía (1049,61 y 1202,24 zł, respectivamente).

2.1. Programa de reestructuración del sistema nacional de salud.

En los primeros años de la transición el sistema polaco de sanidad heredado del régimen comunista, pese a estar basado en el principio de universalidad y gratuidad, fue testigo del crecimiento de las desigualdades regionales y del progresivo recorte del gasto público, con el consiguiente deterioro de la calidad de los cuidados sanitarios (Chawla, Berman & Kawiorska, 1998). Para resolver esta situación el gobierno ha ido introduciendo diversas reformas dirigidas básicamente a destruir el monopolio estatal en el ámbito de la salud, especialmente a través de la transferencia de competencias a las regiones y ayuntamientos, y a permitir la entrada del sector privado en la provisión de servicios sanitarios. Así, en Polonia el total de gasto sanitario en 1995 representaba un 6% del PIB y el sector público cubría el 83% del mismo (5.0 % sobre el PIB), tres años después la aportación pública había descendido situándose en el 71.2% (4.2% sobre el PIB)⁷ (tabla 1).

TABLA 1: *Gasto sanitario en los países de Europa del Este*

| Países | Gasto sanitario per cápita | | Gasto en sanidad 1998 | | | |
|-----------------|----------------------------|---------|-----------------------|--------------------------|--------------------------|------------------------------|
| | PPP \$ 1998 | \$ 1998 | Total (%del PIB) | Gasto público (%del PIB) | Gasto privado (%del PIB) | Sector público (% del total) |
| Polonia | 449 | 242 | 5.9 | 4.2 | 1.7 | 71,2% |
| Hungría | 638 | 290 | 6.4 | 4.1 | 2.0 | 64,1% |
| República Checa | 865 | 384 | 7.0 | 6.4 | 0.6 | 91,4% |
| Eslovenia | 1.115 | 768 | 7.8 | 6.8 | 1.0 | 87,2% |
| Estonia | 492 | 230 | 6.4 | 5.1 | 1.4 | 79,7% |

* PPP = Paridad de poder adquisitivo (Purchasing Power Parities)

FUENTE: *The World Bank, World Development Indicators, 2000; WHO, The World Health Report, 2000.*

En 1999 la Administración polaca puso en marcha un programa de reestructuración del sistema de salud desde el ámbito regional, motivado por el aumento de los gastos generados por la necesaria introducción de nueva tecnología, la evolución de la demanda debida al proceso de envejecimiento y la exigencia de la población de más y mejores servicios. Los objetivos de este programa, en teoría, son:

- a) Una descentralización de la política regional de sanidad hacia el ámbito local, teniendo en cuenta los cambios sociodemográficos y la situación económica regional.

⁷ Según datos de la OMS en 1996 el porcentaje de gasto sanitario en Polonia sobre el total del gasto público era del 9.5%, esta cifra se situaba, por ejemplo, en el 16.5% en Alemania y en el 13.3% en España.

- b) La reorganización de los recursos sanitarios, considerando la existencia de servicios sanitarios privados.
- c) La activación de un plan de privatización.
- d) La puesta en marcha de un programa de renovación de la atención primaria en el ámbito local.
- e) La reestructuración de la plantilla y la cualificación del personal en coordinación con las oficinas regionales de trabajo.

Para aplicar este programa las instituciones sanitarias pueden solicitar ayudas dirigidas a la investigación, la compra de material médico o la modernización de sus unidades e infraestructuras. Asimismo, se crean *Grupos Regionales de Apoyo* constituidos por expertos exteriores y empresas de consulting para ayudar a preparar los programas en cada región. La distribución de los recursos económicos entre estas últimas se establece de la siguiente forma⁸:

- El 70% se determina a través de un algoritmo diseñado por el Ministerio de Sanidad que, entre otras variables, utiliza el número de habitantes de cada región.
- El 30% restante depende de la calidad del programa y de los informes de las juntas regionales, de distrito y locales.

El presupuesto destinado por la Administración pública en el año 2000 al programa de reestructuración del sistema sanitario, según datos del ZUS (Consejo de Seguridad Social Polaco), fue de 355 millones de zł, repartidos de la siguiente forma: 177 millones para gastos de inversión, 148 para gastos corrientes y 30 millones para otros gastos (reestructuración de plantillas, etc.). El Banco Mundial aportó un crédito adicional de 50 millones de zł dirigidos, principalmente, a crear nuevos centros especializados –como hospitales para crónicos– y a ofrecer formación a los profesionales del sector.

Por otra parte, la reforma sanitaria de 1999 introdujo un nuevo sistema de seguro de enfermedad que funciona a través de fondos de salud regionales⁹, supuestamente sin ánimo de lucro, que recogen las primas de los trabajadores y desde los que se pagan los beneficios médicos al asegurado. La nueva estructura de fondos de salud está integrada por 16 fondos regionales (cada uno de ellos cubre un mínimo de un millón

⁸ El *Comité Nacional de Dirección y Valoración del Programa Regional* prepara la propuesta de distribución de recursos, aunque es el Ministerio de Sanidad quien toma la decisión definitiva.

⁹ Ley n° 929, de 9 de noviembre de 1998, de corrección de la ley que establece el sistema Universal de Seguros de Salud (Dziennik Ustaw, 1998-11-27, n/144). Ley n° 153, de 6 de febrero de 1996, que establece el Seguro Nacional de Salud (Dziennik Ustaw, 1997-03-26, n/ 28).

de asegurados) más un fondo “categorial” suplementario, que actúa a escala nacional (OCDE, 2000). Este último ha sido creado para cubrir a los trabajadores de los Ministerios de Defensa, Interior, Justicia y Transportes. Los fondos de salud son directamente financiados por las primas del seguro de enfermedad recogidas por el ZUS y el KRUS (Fondo de Seguros Sociales de los agricultores), que las canalizan automáticamente hacia el fondo seleccionado por el contribuyente, así como por las subvenciones eventuales ingresadas por el Ministerio de Sanidad en concepto de programas particulares y la participación de los fondos de compensación.

Con esta reforma también se pretende que los asegurados puedan elegir médico e institución sanitaria en la que quieren ser atendidos, y que la nómina de personal médico quede condicionada a la calidad de su trabajo y al número de pacientes que atiendan. Paralelamente, se separan las funciones de comprador y proveedor de servicios de salud para promover la competencia entre estos últimos.

El control del funcionamiento del nuevo sistema de fondos se realiza a través de *Consejos de Vigilancia Regionales*, compuestos por representantes de los asegurados y de las autoridades locales y regionales. Complementariamente, se crea una *Oficina de Vigilancia del Seguro de Enfermedad* que ejerce el control global de la gestión financiera del conjunto de fondos. Las competencias de esta Oficina abarcan los siguientes aspectos: validar los estatutos y las resoluciones preparadas por los consejos de los fondos, verificar el respeto de los contratos entre éstos y los prestadores, aprobar los informes financieros de los fondos, efectuar auditorías, poner en marcha y hacer cumplir un procedimiento de ajuste, en función de los riesgos, entre los diferentes fondos, y controlar la recogida de primas y la transferencia de las cotizaciones del ZUS y del KRUS.

Entre los puntos conflictivos de esta reforma se encuentran: el diseño de los dispositivos de pago por la prestación de servicios; la definición operativa de lo que constituye el conjunto mínimo garantizado de prestaciones, sin el que es difícil concebir una fórmula contractual entre los fondos y los proveedores de servicios; y la necesidad de asegurar la igualdad entre regionales. Por otra parte, no se han determinado claramente las estrategias de control del gasto que aplicarán los fondos. El proyecto inicial de reformas preveía permitir la creación de nuevos fondos y posibilitar la competencia en la búsqueda de “clientes”, a partir del año 2001, como medio para estimular la disciplina financiera. Pero dicha competencia entre aseguradores conlleva efectos perversos como la selección de las personas que presentan un menor riesgo. Organizaciones internacionales, entre ellas la OCDE, recomiendan utilizar otros

sistemas de control, en particular aquellos que impliquen aumentar la responsabilidad del equipo de gestión del fondo respecto a sus resultados financieros y la satisfacción de sus asegurados, introduciendo incentivos ante resultados positivos y sanciones en caso contrario.

En definitiva, el gobierno polaco apuesta por una menor presencia pública en el sistema sanitario, dejado en manos del mercado tanto la gestión económica del seguro de enfermedad como la prestación de los servicios de salud.

2.2. La reforma del sistema de pensiones de jubilación.

En el primer informe de la OCDE de 1992 sobre Polonia ya se señalaba que el sistema de pensiones de jubilación por reparto, de cobertura casi universal, no era viable dada su utilización política para mitigar las presiones del mercado de trabajo (en la tabla 2 se aprecia el incremento considerable del número de pensionistas durante los primeros años de la transición que no se corresponde con el crecimiento de la población mayor de 60 años en ese período)¹⁰. En respuesta a esta situación el Estado ha ido impulsando diversas medidas para reducir la generosidad del mismo, pero la reforma del conjunto del sistema ha sido postergada de forma reiterada. Hasta finales de 1996 no se lanzó una actuación más amplia que incluía la elaboración de un proyecto completo de reforma. Y aunque ésta debía iniciarse en enero de 1999, las principales leyes fueron adoptadas en 1997¹¹.

TABLA 2: *Media anual de jubilados y pensionistas polacos (en miles)*

| Pensionistas | 1990 | 1991 | 1992 | 1993 | 1994 | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 | 2000* |
|-----------------------------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| Asalariados (profesionales) | 5.598 | 6.154 | 6.505 | 6.703 | 6.873 | 7.036 | 7.172 | 7.313 | 7.466 | 7.524 | 7.551 |
| Variación anual | | 9,9% | 5,7% | 3,0% | 2,5% | 2,4% | 1,9% | 2,0% | 2,1% | 0,8% | 0,4% |
| Agricultores | 1.506 | 1.790 | 1.990 | 2.027 | 2.046 | 2.049 | 2.028 | 2.001 | 1.969 | 1.929 | 1.907 |
| Variación anual | | 18,9% | 11,2% | 1,9% | 0,9% | 0,1% | -1,0% | -1,3% | -1,6% | -2,0% | -1,1% |
| Total | 7.104 | 7.944 | 8.495 | 8.730 | 8.919 | 9.085 | 9.200 | 9.314 | 9.435 | 9.453 | 9.458 |
| Variación anual | | 11,8% | 6,9% | 2,8% | 2,2% | 1,9% | 1,3% | 1,2% | 1,3% | 0,2% | 0,1% |

* Datos referidos a enero y febrero.

FUENTE: *Datos anuales recogidos en Statistical Bulletin, Oficina Central de Estadística Polaca.*

¹⁰ En Polonia el gasto público en pensiones respecto al PIB en 1995 era del 14.4%, por encima de otros países como Hungría (9.7%) o la República Checa (8.3%). En cuanto al gasto total del gobierno polaco, en ese mismo año éste suponía el 28.9% (17.7% y 18.0% en Hungría y la República Checa, respectivamente) (Castello, 1998).

¹¹ La primera hacía referencia a la organización y el funcionamiento de los fondos de pensiones privados, la segunda regulaba los programas de pensiones de los asalariados y

El nuevo sistema implantado en 1999 está constituido por tres pilares, los dos primeros obligatorios: a) un organismo de seguros sociales reformado basado en el modelo de reparto, b) unos fondos de pensiones privados y c) unos seguros complementarios. Como novedad respecto al sistema anterior se establece en el primer pilar un vínculo directo y transparente entre las cotizaciones y las pensiones futuras, con una fuerte incitación a la jubilación tardía. El segundo pilar reposa sobre la capitalización y debe ser implementado de forma progresiva, creando fondos de pensiones privados y un organismo que los controle. El tercer pilar, facultativo, se compone de planes de jubilación de empresa y de dispositivos de ahorro de carácter comercial. Este último ya existe, pero será potenciado a través de beneficios fiscales. Por último, hay que señalar que la reforma en curso no modifica directamente la estructura esencial de las pensiones de los agricultores, que continúan siendo atendidos por el KRUS.

Respecto al primer pilar, el ZUS¹² ha abierto cuentas individuales a los ciudadanos en edad de trabajar menores de 50 años, donde se ingresan las cotizaciones patronales y salariales. Sin embargo, la acumulación de capital es ficticia ya que los ingresos no son reinvertidos sino entregados a los pensionistas actuales. El montante de la pensión se determinará en el momento en el que el trabajador acceda a la jubilación, para ello el capital acumulado se dividirá por la esperanza de vida media para el conjunto de la población de su edad.

Sin embargo, el aspecto más destacado de la reforma del sistema de pensiones de jubilación en Polonia es la creación de los fondos privados de pensiones (en su mayoría vinculados a empresas de seguros occidentales). Una quinta parte de la cotización actual que recoge el ZUS es transferida a estos fondos siempre con su intermediación (OCDE, 2000). El asalariado debe notificar la elección de un fondo de pensiones al ZUS y puede cambiar de fondo sin penalización después de un período de afiliación de dos años o más. Asimismo, se ha creado un nuevo organismo: la *Oficina de Control de los Fondos de Pensiones (UNFE)* que supervisa la actividad de sus gestores. En el momento de la jubilación el asalariado utilizará el capital acumulado para adquirir una renta vitalicia a través de una compañía de seguros de vida especializada. Estas compañías no comenzarán a operar hasta que los primeros so-

la tercera determinaba cómo el producto de las privatizaciones contribuiría a la financiación de la reforma.

¹² Las pensiones de jubilación, excepto para el sector agrícola, son administradas por el Consejo de Seguridad Social o ZUS (Zakład Ubezpieczeń Społecznych) dependiente del Ministerio de Trabajo y Política Social, y se prestan a través del Fondo de Seguros Sociales (FUS).

cios de los fondos de pensiones se aproximen a la edad mínima de jubilación, es decir, alrededor del año 2010.

Pero para una parte de la población polaca los derechos a una pensión adquiridos en el contexto del primer y segundo pilar no serán suficientes a la hora de asegurarles una renta adecuada en el momento de su jubilación. Ante esta situación la diferencia será aportada por el Estado con cargo a su presupuesto, garantizando una pensión mínima para todos¹³ siempre que se cumplan las condiciones de edad (65 años) y antigüedad (25 años de actividad). De esta forma, se pretende que el Estado conserve cierta función redistributiva.

En definitiva, en el sistema anterior las pensiones de jubilación eran pagadas con las primas de la generación activa. En el nuevo sistema una parte de estas pensiones se obtiene de aquéllos que están trabajando y la otra del capital acumulado por los pensionistas durante su vida activa.

Dada la progresividad de la reforma, los dispositivos previstos para el primer pilar no se aplicaron a las personas que tenían más de 50 años en 1999, ni a aquéllas que habían perdido su trabajo y pertenecían a regímenes de jubilación especiales, siempre y cuando hubiesen trabajado durante el tiempo suficiente para acceder a una pensión. El paso al segundo pilar era facultativo para la población activa con una edad comprendida entre los 30 y los 50 años en 1999. La totalidad de las personas menores de 30 años en 1999, obligatoriamente, fueron incluidas en el nuevo sistema, así como aquéllas que han entrado a formar parte de la población activa a partir de ese año.

Entre los costes de la reforma, según la OCDE (1998), algunos son puntuales como los gastos necesarios para la informatización del sistema contable del ZUS (aproximadamente un 0.2% del PIB en 1998), mientras que otros se arrastrarán durante años. En esta última situación se encuentra el paso al segundo pilar que costará aproximadamente un 0.7% del PIB en los primeros años y dos veces más en el curso de los próximos quince. De hecho, esta transición hace visible la deuda de jubilación hasta ahora implícita, es decir, la deuda legada por las generaciones actuales a sus descendientes.

La financiación del cambio de sistema está siendo, en parte, compensada con el endurecimiento de las condiciones de acceso a la jubilación, en particular la sustitución de la edad mínima de jubilación o la prohibición para las personas con invalidez de acogerse a la jubilación

¹³ Este mínimo de vejez era de 415 zł. en 1999 (aproximadamente el 30% del salario medio proyectado).

anticipada. Pero, se pretende sufragar principalmente con el producto del proceso de privatización de bienes públicos. En esta línea, el gobierno polaco aprobó en 1998 un *Plan de Privatización* vinculado con la reforma de las pensiones. El gabinete de Jerzy Buzek adoptó un plan para vender la mayoría de los bienes que seguían en posesión del Estado antes de 2002. Entre las empresas de propiedad estatal que han sido o están siendo privatizadas se encuentran algunas de las compañías más grandes de Polonia, como las acerías –Huta Katowice y Huta Sendzimer-, la compañía telefónica y algunas refinerías de petróleo. También, han seguido este camino la empresa aérea nacional LOT y la aseguradora PZU. El plan se completa con la privatización de los ferrocarriles y los últimos bancos que continúan siendo de propiedad estatal (la caja de ahorros PKO BP y el grupo de cooperativas agrícolas BGZ). Según datos de la Comisión Europea (1999) se espera que los ingresos totales del *Plan de Privatización*, que afectaría a unas 1.800 empresas y al 35% de los trabajadores polacos, ascienda aproximadamente a 100.000 millones de zł (25.000 millones de euros). Para evitar que los retrasos eventuales en el proceso de privatización dificulten las reformas sociales, el Estado ha emitido obligaciones reembolsables en participaciones públicas en las empresas inmersas en dicho proceso.

2.3. La reforma del mercado laboral polaco.

En el último estudio de la OIT (2000) se pone de manifiesto el elevado desempleo y subempleo en los países de Europa Central y Oriental, junto al incremento de la exclusión social que se deriva de unas oportunidades de acceso al mercado laboral limitadas (tabla 3). Como consecuencia, contrariamente a los inmensos beneficios obtenidos por algunos grupos muy minoritarios, la mayoría de la población de estos países experimenta espectaculares y penosos descensos en su nivel de vida.

TABLA 3: *Tasa de desempleo anual registrado (%)*

| Países | 1989 | 1990 | 1991 | 1992 | 1993 | 1994 | 1995 | 1996 | 1997 |
|-----------------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| Polonia | - | 3.4 | 9.2 | 12.9 | 14.9 | 16.5 | 15.2 | 14.3 | 11.5 |
| Hungría | 0.4 | 0.8 | 8.5 | 12.3 | 12.1 | 10.4 | 10.4 | 10.5 | 10.4 |
| República Checa | - | 0.3 | 2.6 | 3.1 | 3.0 | 3.3 | 3.0 | 3.1 | 4.3 |
| Eslovenia | 2.9 | 4.7 | 8.2 | 11.5 | 14.4 | 14.4 | 13.9 | 13.9 | 14.4 |
| Estonia | - | - | - | - | 3.9 | 4.4 | 4.1 | 4.4 | 4.0 |

FUENTE: EBRD (1998).

En Polonia el desempleo comenzó a decrecer de forma regular a mediados de 1994. No obstante, en los últimos dos años el descenso del paro no ha continuado a un ritmo tan rápido dada la reducción de la tasa

anual de creación de empleo, la extensión del proceso de reestructuración empresarial, el crecimiento del paro no declarado (particularmente en las zonas rurales) y la variación de las condiciones sociodemográficas (tabla 4).

TABLA 4: *Mercado de trabajo en Polonia*

| Indicadores laborales | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 | |
|----------------------------------|---------|--------|--------|--------|--------|-------|
| Población > 15 años (en miles) | 29.108 | 29.337 | 29.628 | 29.955 | 30.137 | |
| Población activa (en miles) | 17.148 | 17.076 | 17.100 | 17.172 | 17.082 | |
| Población ocupada (en miles) | 14.918 | 14.969 | 15.177 | 15.356 | 14.941 | |
| Población desempleada (en miles) | 2.230 | 2.108 | 1.923 | 1.816 | 2.141 | |
| Tasa de actividad | 58.9% | 58.2% | 57.7% | 57.3% | 56.7% | |
| Tasa de ocupación | 51.3% | 51.0% | 51.2% | 51.3% | 49.6% | |
| Tasa de paro | Total | 13.0% | 12.3% | 11.2% | 10.6% | 12.5% |
| | Mujeres | 14.5% | 13.9% | 13.2% | 12.3% | 13.5% |
| | Varones | 11.8% | 11.0% | 9.6% | 9.2% | 11.7% |

FUENTE: *Oficina Central de Estadística polaca, 2000.*

Durante la transición las autoridades polacas han puesto en marcha diversas iniciativas referidas al mercado de trabajo. Estas iniciativas, en principio, priorizaron la reducción de la oferta de mano de obra (utilizando de forma masiva la jubilación anticipada y las pensiones de invalidez), pero desde mediados de los años 90, dada la experiencia adquirida por las instituciones implicadas y las presiones internacionales, el gobierno decidió poner el acento sobre la flexibilización del mercado de trabajo y su desregulación.

La OCDE (1998 y 2000) ha estudiado las estrategias, basadas en un crecimiento de la producción, que permitirían a la Administración polaca influir en el mercado de trabajo. Sus recomendaciones están orientadas a: cambiar los mecanismos de formación de los salarios y de los costes laborales, aumentar la flexibilidad del tiempo de trabajo y la legislación relativa a la protección del mismo, reducir la cuña fiscal y el sistema de transferencias y revisar las políticas activas de empleo. Junto a ellas se examinan otros aspectos más generales, aunque no menos importantes a largo plazo, como los cambios en el sistema educativo, la competencia en el mercado de productos (por la lentitud del proceso de desregulación de ciertos sectores), el desarrollo de empresas (estableciendo ventajas fiscales y subvenciones destinadas a completar préstamos del Fondo de Trabajo) y, por último, el incremento de la inversión en tecnología e innovación. En nuestro análisis nos centraremos en las medidas implementadas por la Administración polaca, siguiendo las directrices propuestas por la OCDE, orientadas a reforzar la capacidad de adaptación del mercado de trabajo.

a) *La formación de los salarios.*

El marco institucional en el que se inscribe la formación de los salarios ha evolucionado sensiblemente desde principios de los años 90. El sistema actual de negociación colectiva en el sector público se estableció en 1994, creándose una *Comisión Tripartita* compuesta por representantes del Estado, los sindicatos y los empresarios. Esta Comisión debe fijar cada año, antes de finales de agosto, un baremo trimestral que recoja los aumentos salariales máximos para el siguiente año, teniendo en cuenta las previsiones del gobierno relativas al crecimiento del PIB, la inflación y la evolución de los sueldos de los funcionarios. Si la Comisión no llega a un acuerdo, como fue el caso de agosto de 1997, es el gobierno quien decide de manera unilateral la tabla salarial. En este contexto, el gobierno juega un doble papel: como principal empresario y árbitro. Sin embargo, la progresión real del salario medio en el sector público ha superado sistemáticamente las directrices establecidas en la norma de contención de la mencionada Comisión¹⁴.

En este contexto general, las negociaciones salariales se realizan principalmente en el ámbito local o de empresa. No obstante, los convenios colectivos concertados a un nivel superior (para 500.000 asalariados o al menos un 10% de los trabajadores de ese sector) pueden ser extendidos a los trabajadores de empresas no signatarias. Además de los salarios, los convenios colectivos abarcan habitualmente otros aspectos como las condiciones de trabajo, las prestaciones sociales, la representación sindical y los mecanismos de regulación de los conflictos.

Por otra parte, el salario mínimo es negociado y fijado por el gobierno, los sindicatos y los empresarios en períodos regulares (todos los trimestres hasta 1996 y todos los semestres a partir de ese año)¹⁵. Este límite salarial se aplica a todos los trabajadores del sector público y privado, sin establecer diferencias entre regiones. En los últimos años el salario mínimo ha aumentado casi al mismo ritmo que el salario medio, de tal forma que en 1999 el salario mínimo representaba el 45% del

¹⁴ En este sector los salarios, directamente controlados por el gobierno y vinculados a las directrices de la Comisión Tripartita, se han situado por debajo de los del sector privado aunque ambos tienden a equipararse (en 1997 representaban el 87% de la media en dicho sector).

¹⁵ Para profundizar sobre este tema puede consultarse el trabajo de HAGEMER, K. (1998): "¿Cuál es el papel del salario mínimo en el nuevo mercado de trabajo polaco?", en STANDING, G. y VAUGHAN-WHITEHEAD, D. (direct.): *Los salarios mínimos en la Europa Central y Oriental: de la protección a la exclusión*, Tirant lo Blanch, Valencia, p. 117-139.

salario medio (por encima de la situación de Hungría y la República Checa).

Desde finales de 1999 el gobierno polaco está estudiando poner en marcha una nueva ley de salarios mínimos que conllevaría la eliminación de su negociación y su fijación periódica por cada gobierno regional, permitiendo de esta forma la existencia de diferencias regionales con la intención supuesta de adecuarlo a los mercados de trabajo locales.

b) Flexibilidad del tiempo de trabajo.

La legislación polaca establece diversas normas que afectan especialmente a la organización del tiempo de trabajo de los asalariados a tiempo completo. Por ejemplo, su duración no debe, generalmente, sobrepasar las 8 horas diarias y las 42 horas semanales de media (para un período de tres meses). No obstante, algunos sectores vinculados a los servicios están autorizados a alcanzar jornadas laborales de hasta 12 horas, siempre que la media no supere los límites legales.

Desde el comienzo de la transición se ha observado un incremento en las horas semanales de trabajo de la población polaca asalariada; éste está vinculado, en parte, al aumento del pluriempleo que se encuentra sometido a escasas restricciones reglamentarias (en 1996 afectaba a más de 1.2 millones de personas). En este contexto, en junio de 1999 el Ministro de Trabajo y Política Social polaco presentó un proyecto de ley en el que se planteaba una reducción de la duración del tiempo de trabajo semanal en dos horas –pasando a ser de 40 horas semanales– y un aumento del número máximo de horas extraordinarias autorizadas.

c) Impuestos y transferencias.

Ya en 1993 la OCDE recomendó a Polonia que, siempre que las condiciones presupuestarias lo permitiesen, debía reducir la presión impositiva sobre el trabajo para promover la creación de empleo. La cuña fiscal media de Polonia, próxima al 45% en 1996, es una de las más elevadas de los países de la OCDE (sólo por debajo de Francia, Finlandia, Alemania, Hungría, Italia, Suecia y Bélgica), principalmente por el peso de las cotizaciones a la Seguridad Social, característica que también encontramos en Hungría y la República Checa.

El 45% de las cotizaciones sociales, que son aportadas mayoritariamente por los empresarios, están destinadas al ZUS, a lo que hay que añadir un 3% para el Fondo de Trabajo y un 0.18% para el Fondo de Garantía de Prestaciones Salariales (OCDE, 1998). La base sobre la

que se establecen las cotizaciones sociales fue ampliada a mediados de 1997 y ahora alcanza a la mayor parte de las categorías de primas y de pagos en especie, además del salario propiamente dicho. Ante esta situación, en su campaña para reducir la carga fiscal el gobierno polaco, junto a sus asesores internacionales, esgrime que el deseo de escapar de ellas es una de las principales razones para que las empresas estén pasándose a la economía sumergida¹⁶.

Por otra parte, utilizando planteamientos neoliberales las autoridades polacas comienzan a argumentar que las indemnizaciones de paro (junto a la jubilación anticipada, los seguros de enfermedad y las prestaciones de invalidez) si bien atenúan la pérdida de ingresos como resultado de la salida del mercado de trabajo, pueden desincentivar la búsqueda activa de empleo y ejercer presiones para elevar los salarios. Sin embargo, según el “Índice Global de Generosidad de las Prestaciones” definido por la OCDE, que tienen en cuenta la tasa de compensación y la duración de las prestaciones para diferentes categorías de familias, Polonia con aproximadamente un 30% se sitúa en la zona intermedia de los Estados de la OCDE (por debajo de la República Checa –superior al 60%– o países de la UE como España –por encima del 30%–).

En Polonia las condiciones para obtener la prestación por desempleo se han ido endureciendo desde el comienzo de los años noventa (Adamchik, 1999; Puhani, 2000); lo que explica, en parte, el descenso del porcentaje de solicitantes de empleo con prestación, que ha pasado del 80% en 1991 a menos del 25% en el año 2000 (tabla 5). Esta prestación, indexada sobre el IPC trimestralmente, tiene una duración que varía entre los 6 y los 18 meses en función de la tasa de paro de cada región, con una cuantía que se situaba, por ejemplo, en 1997 en el 30% del salario medio. Por otra parte, se ha incrementado la frecuencia de las visitas obligatorias a las oficinas locales de empleo y la cuantía del subsidio ha sido disociada de las ganancias anteriores.

En 1996 se introdujeron nuevas modificaciones que afectaban, en particular, a los desempleados más jóvenes. Así, se sustituyeron los subsidios dirigidos a jóvenes que habían acabado su proceso educativo por un programa en el que el pago de prestaciones estaba ligado a la inscripción en acciones de formación (esta estrategia ha tenido su continuación a través del programa “Diplomados 98”¹⁷).

¹⁶ Si bien, las tasas de cotización son muy bajas en ciertos casos, como en la agricultura, en los trabajadores independientes o en algunas categorías de trabajadores con bajo salario.

¹⁷ Con este programa los estudiantes que finalizan la enseñanza secundaria se inscriben voluntariamente en las agencias locales de empleo para beneficiarse de servicios de orientación laboral, formación profesional y, en algunos casos, empleos subvencionados.

Además de las prestaciones vinculadas al seguro de desempleo existen otras transferencias sociales. Por ejemplo, la ayuda social para personas que viven en condiciones de extrema pobreza (las prestaciones permanentes o temporales están condicionadas a la existencia de recursos y su cuantía queda limitada al 28% del salario medio); o las transferencias en especie dirigidas, entre otros grupos de población, a parados de larga duración que han agotado su derecho al seguro de desempleo, de tal forma que sus ingresos pueden ser complementados con subsidios familiares y de alojamiento. En definitiva, si se tienen en cuenta las diversas prestaciones la tasa global de compensación de ayuda social en Polonia se sitúa entre el 30 y el 36% del salario medio según la situación familiar.

TABLA 5: *Incidencia del paro por regiones en Polonia (febrero 2000)*

| Regiones | Población desempleada (en miles) | Tasa de paro (en %)* | Porcentaje de personas sin derecho a beneficios sociales sobre el total de desempleados |
|---------------------|----------------------------------|----------------------|---|
| Dolnoslaskie | 219,8 | 16,9 | 74,9 |
| Kujawsko-Pomorskie | 167,6 | 17,6 | 73,9 |
| Lubelskie | 158,1 | 13,5 | 81,2 |
| Lubuskie | 81,1 | 18,7 | 73,6 |
| Lódzkie | 197,1 | 15,1 | 75,1 |
| Malopolskie | 171,1 | 11,0 | 77,0 |
| Mazowieckie | 266,8 | 10,2 | 76,9 |
| Opolskie | 64,4 | 14,2 | 77,6 |
| Podkarpackie | 174,9 | 15,2 | 75,5 |
| Podlaskie | 77,1 | 13,1 | 81,9 |
| Pomorskie | 134,1 | 15,2 | 72,3 |
| Slaskie | 232,5 | 10,9 | 81,8 |
| Swietokrzyskie | 114,4 | 15,8 | 75,0 |
| Warminsko-Mazurskie | 152,1 | 24,0 | 73,7 |
| Wielkopolskie | 177,2 | 11,4 | 75,1 |
| Zachodniopomorskie | 139,8 | 18,5 | 74,7 |
| Polonia | 2.528,1 | 13,9 | 76,3 |

* Porcentaje sobre población activa.

FUENTE: *Oficina Central de Estadística Polaca, 2000.*

d) Políticas activas del mercado de trabajo.

Dentro de las políticas activas figuran, de forma general, la ayuda a la búsqueda de empleo, los programas de formación y el apoyo finan-

dos. A finales de 1998 participaron 166.800 jóvenes en las actividades de las agencias de empleo.

ciero a los creadores potenciales de empresas, así como los programas de creación de empleo en el sector público y las subvenciones al empleo en el sector privado. El gobierno polaco en 1997 destinó a estas políticas el 14% del total del gasto público dirigido a mejorar el mercado de trabajo (tabla 6). Sin embargo, el número de personas beneficiarias de las mismas fue bastante limitado (el 8% de los parados inscritos durante ese año).

Las políticas activas son organizadas por la *Oficina Nacional de Empleo* y desde ella se impulsa la creación de puestos de trabajo de interés público, los empleos subvencionados, las actividades de formación, las bolsas de trabajo, los préstamos para parados que creen su propio empleo o los programas de asesoramiento en la búsqueda de empleo (Kluve, Lehmann & Schmidt, 1999). En Polonia la mayor parte de los recursos se dirigen a la creación de empleo subvencionado que, en los últimos años, ha beneficiado a un total anual de entre 100.000 y 200.000 personas. Los participantes reciben un salario subvencionado por la oficina de empleo de una cuantía igual a la prestación por desempleo y el empresario percibe una prima si el contrato se prolonga más de 6 meses. Los responsables de las agencias locales de empleo son los encargados de elegir las empresas y los trabajadores en paro que participan en el programa. Sin embargo, la decisión final de contratar a uno u otro trabajador recae en la práctica en las empresas y solamente una minoría de los participantes permanece en la misma entidad más allá del tiempo mínimo establecido, lo que parece indicar que estas subvenciones al empleo tienen un importante efecto de sustitución.

Aunque en los últimos años se ha incrementado el gasto en políticas activas¹⁸ hace falta mejorar la evaluación y seguimiento de los programas para hacerlos más eficaces en relación con los costes. Diversos estudios sobre Polonia indican que la influencia sobre el empleo de la mayoría de las políticas activas es escasa, a menudo inexistente (Oleary, kolodziejczyk & Lazar, 1998). Algunos de estos programas son eficaces en el sentido de mejorar la empleabilidad, como es el caso de la formación. Pero ésta es ofertada frecuentemente a personas que habrían encontrado un empleo de todas formas (Gora et. al., 1996). Además, el conjunto de medidas no está adecuadamente orientado hacia los grupos con problemas específicos de acceso al mercado de trabajo, ya que, por ejemplo, las mujeres y las personas con una baja cualificación profesional no son objeto de una atención suficiente (Puhani et

¹⁸ Según datos de la Agencia Nacional para el Empleo Polaca, el gasto dedicado a medidas activas del mercado de trabajo representaba el 10.9% del gasto total en 1996 (806,1 millones de zł), en 1998 alcanzó el 25.8% (1.241,8 millones de zł.) y en 1999 se situó en el 19.9% (1.160,5 millones de zł.).

TABLA 6: *Gasto público en programas relativos al mercado de trabajo en Polonia (% del PIB)*

| Programas | 1992 | 1993 | 1994 | 1995 | 1996 | 1997 |
|---|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|------|
| 1. Administración y servicios públicos de empleo | 0,02 | 0,02 | 0,01 | 0,01 | 0,02 | 0,02 |
| 2. Formación profesional de parados y trabajadores | 0,02 | 0,03 | 0,03 | 0,02 | 0,02 | 0,02 |
| 3. Medidas dirigidas a jóvenes | 0,15 | 0,09 | 0,07 | 0,08 | 0,10 | 0,01 |
| 3.1. Jóvenes desempleados y desfavorecidos | | | 0,01 | 0,02 | 0,03 | 0,04 |
| 3.2. Ayudas al aprendizaje y otras formas de formación de carácter general | 0,15 | 0,09 | 0,06 | 0,06 | 0,06 | 0,06 |
| 4. Medidas de ayuda a la contratación | 0,08 | 0,20 | 0,24 | 0,21 | 0,16 | 0,19 |
| 4.1. Subvenciones al empleo en el sector privado | 0,05 | 0,10 | 0,13 | 0,12 | 0,08 | 0,07 |
| 4.2. Ayuda al autoempleo entre parados | 0,01 | 0,02 | 0,02 | 0,02 | 0,02 | 0,02 |
| 4.3. Creación directa de empleo (sector público y organizaciones no lucrativas) | 0,02 | 0,08 | 0,10 | 0,08 | 0,07 | 0,09 |
| 5. Medidas en favor de los discapacitados | 0,04 | 0,05 | 0,04 | 0,01 | 0,01 | |
| 5.1. Reciclaje profesional | | 0,01 | 0,01 | | | |
| 5.2. Empleos destinados a discapacitados | 0,04 | 0,04 | 0,03 | 0,01 | 0,01 | |
| 6. Prestaciones por desempleo | 1,71 | 1,72 | 1,77 | 1,88 | 1,77 | 1,19 |
| 7. Jubilación anticipada por motivos ligados al mercado de trabajo | 0,77 | 0,15 | 0,10 | 0,05 | 0,05 | |
| TOTAL | 2,80 | 2,25 | 2,27 | 2,27 | 2,14 | |
| MEDIDAS ACTIVAS (1-5) | 0,32 | 0,38 | 0,39 | 0,34 | 0,32 | |
| GARANTÍA DE RENTAS (6 y 7) | 2,49 | 1,87 | 1,87 | 1,93 | 1,82 | |

FUENTE: *Études Économiques de l'OCDE, 1998. Oficina Central de Estadística Polaca.*

Steiner, 1997). No obstante, como señala la OCDE (2000) la falta relativa de efectividad de los programas de política activa de empleo en Polonia puede deberse, en parte, a la baja preparación y experiencia de las instituciones implicadas acerca de los mecanismos utilizados y a la ausencia de un control adecuado en la aplicación de las normas necesarias. Además, algunos de estos programas son simplemente demasiado recientes para poder evaluar correctamente sus efectos.

Durante los últimos dos años el gobierno polaco ha tratado de mejorar la coordinación entre proveedores y consumidores de acciones de formación, ha reducido el programa destinado a crear puestos de trabajo de interés público y ha abierto nuevas líneas de crédito para las PYME que creen empleo (especialmente en las zonas rurales y entre los desempleados de larga duración), activando la iniciativa "Orientación de las acciones del gobierno a favor de las PYME 2000-2002"¹⁹.

¹⁹ El Parlamento adoptó en noviembre de 1999 un proyecto de ley sobre la actividad empresarial que debe reemplazar a las anteriores normas sobre actividad económica y sociedades con participación extranjera.

Al mismo tiempo la Administración ha diseñado una “Estrategia nacional para el empleo y el desarrollo del capital humano 2000-2006”, con la que se pretende poner en marcha las recomendaciones de los diferentes organismos internacionales.

Los resultados de estos programas dependen en gran medida de la eficacia de los servicios de empleo públicos. En este ámbito desde 1990, con ayuda financiera internacional, se ha ido creando en Polonia una red de agencias regionales y locales de empleo que no está todavía consolidada. En la actualidad están en funcionamiento 16 agencias regionales y 322 de distrito. Esta estructura es financiada por la Administración Central, pero las decisiones en materia de gasto son tomadas por las colectividades locales. El actual proceso de configuración de la red de oficinas de empleo dificulta la evaluación de las estrategias puestas en marcha, ya que, por ejemplo, no todas ellas están totalmente informatizadas. Además, la rápida creación de agencias privadas de colocación (en 1998 había más de 300 en funcionamiento) pone de manifiesto que el servicio público de empleo no es en todos los casos el intermediario más utilizado.

Por otra parte, diversas organizaciones internacionales están poniendo en marcha programas de apoyo al gobierno polaco en su lucha por reactivar el mercado de trabajo (por ejemplo, los programas PHARE de la UE²⁰). En esta línea, la OIT (1999) a través del Programa Principal 280 (“Programa de actividades prácticas en Europa y Asia Central y del Este”) pretende lograr que los gobernantes de la región, entre ellos los de los países de Europa del Este, puedan llevar a cabo los cambios necesarios en el mercado de trabajo, las administraciones vinculadas al mismo y los sistemas de protección social. Para ello se les presta asistencia mediante diversas actividades, entre las que se incluyen la difusión de informaciones, la organización de seminarios y coloquios y la prestación de servicios de asesoramiento y formación.

Así pues, el mercado de trabajo en Polonia no sólo ha conocido en la última década la lacra social del paro sino que se ha subido al carro de la flexibilización y desregulación que promueven los defensores neoliberales de la economía de mercado.

²⁰ La UE ha contribuido al desarrollo económico polaco aportando ayuda técnica y financiera, canalizada en gran medida a través de este programa. Las ayudas abarcan una gran variedad de ámbitos en función de las prioridades establecidas para el cumplimiento de los criterios de adhesión: reestructuración de empresas públicas, recursos humanos, democratización, desarrollo de las PYMEs, etc.

III. CONCLUSIONES

El nuevo modelo sanitario introduce criterios de competencia en la gestión de los servicios de salud, en la determinación de los salarios y la conservación del puesto de trabajo de los profesionales sanitarios, y plantea la financiación del sistema a través de seguros de enfermedad que operan por medio de fondos de salud regionales. La reforma del esquema de pensiones polaco se aleja del modelo de reparto y se ubica directamente en un modelo de capitalización, basado en fondos privados de pensiones y sistemas comerciales complementarios. Mientras que el mercado de trabajo ve resquebrajarse sus cimientos con la introducción de criterios de flexibilidad y desregulación (cambios en los mecanismos de formación de los salarios, aumento de la flexibilidad del tiempo de trabajo y en la legislación de protección del mismo, reducción de la presión fiscal sobre los empresarios o endurecimiento de las condiciones de acceso a las prestaciones por desempleo).

En resumen, como ocurre en otros países de su entorno (Garcés, Ródenas, Sánchez y Verdeguer, 1999) la población polaca es la principal víctima de la destrucción del monopolio estatal en el ámbito de la protección social y de la experimentación occidental de nuevas políticas sociales que, paradójicamente, no pueden ser desarrolladas en su totalidad en países como los de la Unión Europea, dadas las presiones sociales a las que se encuentran sometidos sus gobiernos.

BIBLIOGRAFÍA

- ADAMCHIK, V. (1999): "The effect of Unemployment Benefits on the Probability of Reemployment in Poland", in *Oxford Bulletin of Economics and Statistics*, Vol. 61, nº 1, pp. 95-ss.
- CASTELLO BRANCO, M. (1998): "Pension Reform in the Baltics, Russia and other Countries of the Former Soviet Union (BRO)", *WP/98/11*, International Monetary Fund.
- COMISIÓN EUROPEA (1999): *Informe periódico 1998 de la Comisión sobre los progresos realizados por Polonia en vía de adhesión*, Oficina de Publicaciones Oficiales, Luxemburgo.
- CHAWLA, M.; BERMAN, P. & KAWIORSKA, D. (1998): "Financing Health Services in Poland: New Evidence on Private Expenditures", *Health Economics*, nº 7, p. 337-346.
- DESPINEY, B. (1999): "Les disparités régionales en Pologne à la veille de son adhésion à l'Union Européenne", *Le courrier des pays de l'Est*, nº 437, p. 45-59.

- ERDMANN, Y. (1998): "The Development of Social Benefits and Social Policy in Poland, Hungary and the Slovak Republic since the System Transformation", *East European Quarterly*, vol 32, n° 3, p. 301-314.
- GARCÉS, J.; RÓDENAS, F.; SÁNCHEZ, S. y VERDEGUER, I. (1999): *Política social, exclusió i pobresa a Rússia*, Afers, Valencia.
- GORA, M. et.al. (1996): "Labour Market Policies in Poland", in *Lessons from Labour Market Policies in the Transition Countries*, OECD Proceedings, CCET, París, pp. 151-76.
- KLUVE, J.; LEHMANN, H.; & SHCMIDT, C.M. (1999): "Active Labor Market Policies in Poland", in *Journal of Comparative Economics*, Vol. 27, n° 1, pp. 61-89.
- OCDE (1998): *Pologne 1997-1998*, Études Économiques de l'OCDE, París.
- OCDE (2000): *Pologne 1999-2000*, Études Économiques de l'OCDE, París.
- OIT (1999): *Studies on the social dimensions of globalization - Poland*, OIT, Ginebra.
- OIT (2000): *Informe sobre el empleo en el mundo 1998-1999*, OIT, Ginebra.
- OLEARY, C.J.; KOLODZIEJCZYK, P.; LAZAR, G. (1998): "The Net Impact of Active Labor Programs in Hungary and Poland", in *International Labour Review*, Vol. 137, n° 3, pp. 321-ss.
- PUNAH, P. & STEINER, V. (1997): "The Effectiveness and Efficiency of Active Labour Market Policies in Poland", in *Empirica*, Vol. 24, pp. 209-231.
- PUHANI, P. (2000): "Poland on the dole: The Effect of Reducing the Unemployment Benefit Entitlement Period During Transition", *Journal of Population Economics*, n° 13, p. 35-44
- SZCZERBIAK, A. (1999): "Interests and Values: Polish Parties and their Electorates", *European-Asia Studies*, vol. 51, n° 8, p. 1401-1432.