

POLONIA 2001

"Caída del bloque del Este", "ampliación de la Unión Europea", "transición hacia el mercado", "integración en la economía mundial", se denomine como se quiera, en ese proceso complejo de transformaciones globales que se inicia en 1989-1990, la evolución de Polonia presenta peculiaridades o es presentada con peculiaridades que merecen ser analizadas. Efectivamente, Polonia, ha sido calificada en el discurso oficial (FMI, UE, BERD, etc.) y en la mayoría de los análisis académicos, como una historia brillante, una *succes history* en la aplicación de las pertinentes reformas hacia la economía de mercado (capitalista) y en los resultados obtenidos.

Los datos estadísticos –siempre tan agregados- y el examen de las reformas aplicadas parecía confirmar la apreciación anterior hasta justamente hace un año. En el segundo semestre de 2000 aparecen signos de desaceleración en el crecimiento del PIB que se agravan en el 2001 hasta llegar a configurar una situación de recesión. Se produjo un repunte inflacionario en el 2000 (frenado en el 2001 por la recesión económica y la caída de la demanda interna) y la tasa de desempleo (ya alta en años anteriores, aunque este indicador no merecía “tanta importancia”) alcanza récords próximos al 20%.

La recesión de la economía "modelo de la transición" invita al análisis crítico del discurso oficial y académico mayoritario. Presentaremos este análisis en dos partes:

En la primera, el hilo conductor será el último documento oficial de la Unión Europea sobre la evolución de la economía polaca. Se trata del informe preceptivo de la Comisión de las Comunidades Europeas (*2001 Regular Report on Poland's Progress Towards Accession*) preparado para el último Consejo Europeo de Låken. Me centraré en la parte económica del Informe para analizar la presentación que el Informe hace de la situación de la economía y las reformas que propone.

En la segunda, supuesto que el tema se encuadra en un proceso de ampliación de la Unión Europea (desde las exigencias de ese proceso se generan las políticas económicas a aplicar por los países candidatos) formularé alguna consideración sobre las peculiaridades de dicho proceso.

1. Análisis de la parte económica del "2001 Regular Report on POLAND'S Progress Towards Accession".

Como es sabido el denominado *criterio económico* para que un país candidato sea considerado apto para acceder a la Unión Europea es doble: 1) el funcionamiento de una economía de mercado y 2) la capacidad de enfrentarse a las presiones de la competencia y a las fuerzas de mercado cuando entre en la Unión Europea. Para el caso de Polonia, la Comisión estableció en el Informe del año 2000 que Polonia funcionaba ya como una economía de mercado y que sería capaz de afrontar la competencia en un corto plazo.

A partir de ahí, el Informe 2001 pasa a analizar la evolución de la economía (en el apéndice se transcriben los cuadros macroeconómicos recogidos en el Informe). La Comisión agrupa los trazos de esta evolución en dos apartados: Los referidos a la existencia de una economía de mercado, trazos más bien coyunturales, y los referidos a la capacidad competitiva de la economía polaca, características predominantemente estructurales. Por nuestra parte se recogen únicamente las consideraciones más significativas del Informe en cada uno de estos apartados, distinguiendo entre *apreciaciones positivas, apreciaciones negativas y recomendaciones*.

1.2. Datos coyunturales

1.2.1. Apreciaciones negativas

1. Recesión económica: Frente a tasas de crecimiento impresionantes, de 6% y 6'8% en 1996 y 1997, en el año 2000 la tasa de creación descendió, según la estadística oficial, al 4%. Más grave es la estimación para el 2001: -0'9% hasta el segundo cuatrimestre, cifra que puede ser más baja cuando se confirme la estimación para el global del 2001. La recesión se atribuye a la caída en la demanda privada, especialmente en la parte del consumo privado.

2. Desempleo: Esta situación constituye según los redactores del Informe "*el principal desequilibrio de la economía polaca*". El nivel de desempleo había sido grande ya en la primera mitad de los noventa y se consideraba como un coste de la transición que se iría aliviando a medida que el sector privado se fuese consolidando. Incluso se ponían en duda las cifras oficiales en cuanto que no llegaban a reflejar esa actividad privada ya floreciente – se decía- desde el primer momento.

Esta apreciación pareció confirmarse cuando, a partir de 1994, la tasa de desempleo inició una tendencia a mejorar. En 1998 se produjo un rebrote y en 2001, diez años después del inicio de los cambios, ha alcanzado, en un salto brusco, una tasa de 18% semejante a la de los primeros años de la transición

La cifra en cuestión tiene un significado todavía más grave si se añade que la tasa de participación en el mercado de trabajo ha descendido desde niveles del 60% al 56'6%, denotando el desánimo de una porción cada vez mayor de la población en la búsqueda de empleo. La causa inmediata de este "gap" puede ser la reducción progresiva en la prestación del subsidio de desempleo: si no se percibe el subsidio ni hay expectativas de encontrar empleo no vale la pena "permanecer en el mercado de trabajo".

El Informe atribuye a la crisis económica de Rusia la caída en el empleo- los despidos consecuencia de esa crisis, despidos que "*han ayudado a mantener la competitividad de las empresas*" anota curiosamente el Informe.(Supongo que en una apreciación "aritmética" de los aumentos de productividad "derivados" de las reducciones de plantilla)

Según el mismo Informe, de todos modos, el mercado de trabajo no está estacionado: se están creando empleos (*muchos*, pero no se dan cifras) aunque insuficientes para absorber la destrucción de los mismos, en parte por "*falta de movilidad y de las cualificaciones requeridas para los empleos de nueva creación*" (tampoco se dan cifras, como sería de esperar, de empleos vacantes).

Las perspectivas no son buenas en este sentido, según el mismo Informe, por cuanto la tendencia demográfica se traduce en un aumento de la población en edad de trabajar y asimismo se va a producir un descenso en los empleos agrícolas como resultado de las reformas en ese sector.

El desempleo registrado afecta en mayor proporción a las mujeres y a los jóvenes menores de 25 años (35%, uno de cada tres) y el desempleo de larga duración afecta a casi el 40% de los desempleados. Sumada esta cifra a la del descenso en la tasa de participación hace suponer que prácticamente la mitad de los desempleados actuales tiene escasas perspectivas de encontrar un empleo.

3 Falta de coordinación de la política económica: Según los redactores del Informe, una característica igualmente negativa que ha contribuido a la recesión económica es el deterioro en la coordinación de las políticas económicas. Prevalecen, según el Informe,

puntos de vista muy diferentes entre los *policy makers* acerca de la naturaleza y las causas de las dificultades recientes y acerca de los riesgos futuros.

Es normal la aparición de diferencias cada vez mayores, con independencia incluso de la adscripción política de los diversos *policy makers* y de su situación en el gobierno o en la oposición. Después de diez años de fiel adopción de los preceptos del FMI y de la UE y de ser considerados como los alumnos aventajados en esa disciplina de la transición al mercado, la situación económica ha empeorado contra promesas y expectativas. ¿Han sido inútiles los costes sociales infligidos a los conciudadanos? ¿Constituye el caso polaco un *mentís* al repetido tópico “ *los países que más decidida y rápidamente han seguido las recetas de los organismos internacionales son los que antes han salido de la primera recesión*”?

4. Empeoramiento del equilibrio presupuestario: Aunque desde mediados de los noventa el déficit del Presupuesto se había ido reduciendo, en el último ejercicio ha vuelto a crecer a causa de la disminución de ingresos en un contexto de crecimiento económico inferior. El objetivo de déficit revisado por el Gobierno asciende al 3% del PIB.

1.2.2. Elementos positivos

1.Inflación: La tasa de inflación, que había repuntado en el año 2000 (10'1%), ha regresado a su tendencia descendente. En los nueve primeros meses de 2001, la tasa se reduce a un 4'3%. Al mismo ritmo puede haberse situado en torno al 6% en diciembre de 2001 (no hay datos confirmados).

No se les oculta a los redactores de Informe que este dato positivo se debe a la debilidad de la demanda interna –dato negativo- y a factores exógenos a la política del gobierno y al comportamiento de los agentes domésticos: el descenso en los precios del petróleo y en los alimentos frescos.

2.Sector externo: Buen comportamiento del comercio exterior y en general, de la integración de la economía polaca en el comercio y los flujos internacionales de Inversión Directa Extranjera (IDE). Mejora en la balanza por cuenta corriente (aunque sigue en déficit) gracias al crecimiento de las exportaciones (incluso a ritmo mayor que en el 2000) y una desaceleración de las importaciones. Se puede objetar que esa mejora contable es

simplemente el resultado de la situación recesiva mientras no se aporten datos -que no se aportan- sobre la variación en la estructura de importaciones y exportaciones.

Los flujos de IDE compensan en buena parte el deficit por cuenta corriente, con la ventaja de constituir flujos no creadores directos de deuda (aunque conducen, de hecho, a un aumento de las importaciones y de posible repatriación de beneficios)

4) Empeoramiento del equilibrio presupuestario. Aunque desde mediados de los 90 el deficit del Presupuesto se había ido reduciendo, en el último año ha vuelto a crecer a causa de la disminución de ingresos en un contexto de crecimiento económico inferior. El objetivo del deficit revisado por el gobierno asciende al 3,9% del PIB.

Hasta aquí, los aspectos coyunturales. Un carácter más estructural tienen las apreciaciones que se agrupan bajo el encabezamiento "capacidad para afrontar las presiones de la competencia y las fuerzas del mercado dentro de la Unión."

No se puede distinguir en esta parte del Informe entre características negativas y positivas tan claramente como en la parte anterior. El Informe detecta avances realizados e insuficiencias o retos en cada una de los aspectos que comenta: Estabilidad macroeconómica, capital humana, mercado de trabajo, inversión extranjera directa, reestructuración industrial, pequeñas y mediana empresas, intervención estatal y apertura exterior. Comentaremos los aspectos más significativos desde nuestro punto de vista, es decir, aquellos en los que el Informe dice algo más que generalidades.

- 1) Capital humano: la valoración global del Informe es positiva. En educación secundaria y superior, la proporción de inscritos sobre la población en la edad correspondiente ha aumentado, aunque es todavía baja en educación superior (28%). Solo el 7% de la población posee un título universitario y el gasto público dedicado a educación superior se mantiene en el 16% del gasto público total en educación. Supuesto que el gasto público total es el 5% del PIB, el dedicado a educación superior no llega al 1% del PIB (0,8% del PIB). En términos de presupuesto los gastos totales en educación (todos los niveles) se ha mantenido alrededor del 11%. En 1999 se introdujo una reforma del sistema educativo con el fin de responder mejor a las titulaciones requeridas por las empresas pero todavía es pronto para evaluar su impacto..
- 2) Mercado de trabajo: aunque se presenta en forma de recomendación, la apreciación del Informe es negativa: La economía polaca es incapaz de crear empleos a l ritmo de la destrucción de los mismos resultante de la reestructuración. Se señalan como causas de esta falta de capacidad: a)La inadecuación de las calificaciones

profesionales a las necesidades de la industria y los servicios; b) La falta de movilidad geográfica (a causa de las limitaciones en vivienda y transporte) c) El coste laboral (contribuciones sociales y salario mínimo)

- 3) Inversión: Aunque el nivel ha sido muy elevado, alrededor del 25% del PIB, se requieren esfuerzos adicionales en infraestructura de transporte y comunicaciones. La inversión pública se mantiene alrededor del 3% del PIB superior a la media de la UE pero inferior a la de los países del aUE cuyo PIB per cápita es inferior a la media comunitaria.
- 4) 4) El flujo de inversión extranjera directa es actualmente elevado y "dice el Informe contribuye a la mejora del nivel de tecnología y competitividad. Pero se ha dirigido sobre todo a la adquisición de empresas en proceso de privatización y mucho menos a alllla creación de nuevas empresas. Completada ya la privatización de las empresas rentables será cuestión de vere si el flujo de ID se mantiene (las empresas que quedan por privatizar son poco atractivas)
- 5) La reestructuración productiva: El Informe contiene escasas alusiones a los resultados obtenidos por las empresas ya privatizadas. Refiere algún progreso en el proceso de reestructuración de las empresas estatales de carbón y acero (difíciles de privatizar, o sea que los progresos van en la línea del cierre de instalaciones). Alude a la reestructuración de los ferrocarriles: en el capítulo dedicado a la a aproximación al acervo comunitario se describe el proceso en curso orientado a la desagregación y privatización de las diversas actividades (mantenimiento, transportes de viajeros y mercancías, servicios en ferrocarril: coches cama, restauración, etc.) relacionadas con el ferrocarril. En cuanto a la agricultura el Informe destaca las dificultades para su reestructuración (resistencias a desarrollar mercados de tierra y trabajo agrícola y a perder los beneficios ligados al sistema de pensiones en la agricultura.)

Tratemos ahora de reunir en un apartado las recomendaciones de Política económica que el Informe formula para Polonia. Guardan mucha semejanza con las del Fondo Monetario Internacional después de su misión en mayo de 2001.

- 1) La recomendación de fondo sigue siendo el mantenimiento de la estabilidad macroeconomía entendida en términos de precios, equilibrio fiscal y equilibrio externo, aunque como hemos visto y comentaremos enseguida se manifiesta preocupación por la situación recesiva y el desempleo, las medidas de reactivación que se proponen van siempre seguidas de la necesidad de mantener aquella estabilizada

- 2) Desde esta perspectiva se recomienda el ajuste fiscal ya que como vimos, la tendencia al equilibrio se ha roto en el 2001. Reconociendo la situación recesiva, la estrategia ha proponer debería ser la anticiclica (de hecho, el aumento del deficit lleva a pensar en cierto comportamiento anticiclico del presupuesto) sin embargo la propuesta del Informe va hacia la reducción del gasto publico corriente (para aumentar el gasto del capital, propone la Comisión): Reforma del sistema de seguridad Social, excesivamente generoso con la población: restringir las reglas de elegibilidad para percibir los subsidios de enfermedad y incapacidad, y el sistema de pensiones, en especial, en la agricultura.

El Informe de la misión del FMI propone medidas semejantes pero sugiere distribuir las en el tiempo (en dos o tres años). Por una parte, para el resto del 2001, previene contra un recorte drástico de gastos para compensar la disminución previsible de ingresos (recesión). Su cifra de deficit, sin embargo, 2,5 a 3% de deficit respecto al PIB hemos visto que se ve superada en casi un punto porcentual. Pero a partir de 2002 ambos Informes postulan cambios estructurales en el Presupuesto para llevarlo al equilibrio. Para ello, no deben aumentarse los impuestos, sino al contrario, reducir aquellos que afectan a los costes laborales reducir, entonces, los gastos hasta un nivel compatible con el equilibrio: transferencias sociales, salarios de funcionarios y subsidios a las empresas. Como línea general de actuación el crecimiento del gasto publico debiera ser ligeramente inferior al crecimiento nominal del PIB.

- 3) A partir de los dos puntos anteriores mejorar la coordinación de la política fiscal y monetaria. El juicio de los redactores del Informe (y en cierta medida de la Misión del FMI) es que la política monetaria esta siendo excesivamente restrictiva y la fiscal expansiva. Debería ser al contrario: Restricción fiscal (vía gastos) que permitiese una política monetaria más suave: descenso en los tipos de interés, que animarían la demanda privada de consumo e inversión, eliminación de la tensión alcista sobre el tipo de cambio del zloti, (fomento de las exportaciones) .
- 4) Funcionamiento de los mercados de trabajo: Se considera que la causa de la alta tasa de desempleo esta en la rigidez de estos mercados. Las medida propuestas para hacerlos más flexibles consisten en 1) reforma del código de trabajo "para permitir a trabajadores y empresarios llegar a acuerdos individualizados acerca de las condiciones de trabajo", es decir, desreglamentacion. 2) establecer distintos salarios mínimos según las regiones y los años de experiencia del trabajador, es decir, acabar con el salario mínimo garantizado. 3) Minimizar la carga burocrática sobre las

pequeñas y medianas empresas, debería aclararse que se entienda por carga burocrática: fácilmente reducir controles sobre seguridad e higiene en el trabajo, etc.

4) Permitir el uso de contratos temporales 5) limitar el subsidio de desempleo que "suprime la búsqueda de empleo", ¿donde están esos empleos vacantes? 6) facilitar la movilidad geográfica de los trabajadores (vivienda y transporte), de nuevo la misma pregunta

5) Continuación y fortalecimiento de la reestructuración industrial y de proceso de privatización industrial y del proceso de privatización de las empresas y servicios públicos para facilitar el funcionamiento de las fuerzas del mercado. Eliminar las causas de protección o ayuda de determinados sectores.

6) Mejorar la infraestructura de transportes y comunicaciones.

Hasta aquí el estudio del Informe 2001 de la Comisión sobre Polonia. Además de los anteriores comentarios puntuales es importante una reflexión sobre el contexto general de la estrategia de ampliación.

Parece sorprendente a primera vista que los redactores del Informe no se alarmen ante la grave recesión en que ha entrado la economía polaca. Es cierto que la detectan juntamente con el aumento de la tasa de desempleo, pero las recomendaciones que proponen siguen en la misma línea que ha conducidos a la recesión actual: estabilidad macroeconómica entendida como contención de precios, contención de gasto público y equilibrio de la balanza de pagos. Liberalización de mercados (especialmente del mercado de trabajo). Privatización y reestructuración.

No han de sorprender tanto las recomendaciones ni las apreciaciones del Informe si se tiene en cuenta la perspectiva desde la que está redactado. No es directamente una decisión desde dentro del país y con la finalidad de "mejorar" la condición económica del país y de sus habitantes, sino una visión desde la U.E. con el fin de allanar el camino de la ampliación, es decir, con el fin de que la ampliación no sea perjudicial sino beneficiosa para la U.E. o mejor para las empresas de la UE a las que se abren oportunidades en Polonia. Y ambas perspectivas, ambas finalidades no coinciden necesariamente en todos sus aspectos sobre todo a corto y a medio plazo.

Aquí conviene una primera reflexión importante: no nos hallamosxx

¿Cuáles son los intereses de la UE con los que se miden los méritos de los candidatos?

A veces nos han preguntado por los beneficios de la entrada de España en la UE (La CEE en 1986) La contestación es que fue la CEE la que entro en España. Con Polonia

va a ocurrir algo semejante(que requieren los grupos europeos occidentales para entrar en las condiciones más ventajosas?

En primer lugar, por supuesto la anulación de trabas aduaneras y arancelarias, cuestión ya conseguida (aunque la contrapartida ha sido menos generosa por parte de la UE: PAC, otros productos sensibles). En seguida una situación estable en términos políticos sociales y macroeconómicos. Aquí una especial referencia a los derechos de propiedad, a la continuidad de las políticas económicas, a la estabilidad de predios y del tipo de cambio. En tercer lugar abaratamiento de los costes de producción de las empresas extranjeras instaladas en el territorio: adquisición de instalaciones y empresas domesticas (procesos de privatización) y sobre todo mantenimiento de los costes laborales a bajos niveles. Esto comporta por una parte, reducción de las cotizaciones al sistema de seguridad social (y de paso, rebaja en el impuesto de sociedades). Por otra, congelación o rebaja salarial. Una elevada tasas de desempleo con una proporción importante de desempleo de larga duración ayuda a frenar las presiones salariales. Aunque conlleva una contradicción: la disminución de poder adquisitivo contrae la demanda interna de consumo en un mercado potencialmente importante como el de Polonia con sus 38 millones de habitantes.

Simultáneamente corre otra línea de intereses de los agentes que van a penetrar el mercado polaco: se deduce de la recomendación del Informe referente a la policy mix, la combinación de política monetaria y fiscal. Como ya se expuso, los redactores del Informe acusan una falta de coordinación entre ambas, de modo que la política fiscal a sido excesivamente generosa (de algún modo anticiclica) y la monetaria (tipos de interés) excesivamente restrictiva, agravando la contracción de la demanda. Su propuesta, como ya se expuso en el apartado en que se comentaron las recomendaciones camina en sentido contrario.

¿Qué objetivos se persiguen, a que intereses en definitiva responde esta propuesta? Vayamos por partes. La relajación de la política monetaria, con unos tipos de interés en términos reales de mas del 10% para prestamos, puede resultar excesivo. Una rebaja en los tipos de interés facilita los negocios tanto desde el punto de vista de la producción (créditos más baratos para financiarla) como desde el punto de vista de la demanda o de las ventas al facilitar el desarrollo de un mercado a plazos reanimando la demanda.

La política fiscal contractiva en el caso de Polonia y según las recomendaciones del FMI y de la Comisión ya expuestas, parte de la reducción de los ingresos presupuestarios por dos causas: la primera, la recesión económica y la segunda, la

propuesta de reducir los impuestos a las empresas, en especial, las contribuciones a la seguridad social. Es obligatorio, en esas condiciones, proceder a reducciones en los capítulos del gasto público: subvenciones a las empresas estatales y capítulos sociales. De lo contrario se seguirá incurriendo en déficits del presupuesto que habrán de financiarse vía endeudamiento público que tendera a elevar los tipos de interés, contra la propuesta referente a la política monetaria. En cambio, las citadas reducciones en el gasto público originaran tendencias hacia la privatización de actividades y servicios prestado hasta ahora por el Estado: se abre entrada así a las empresas extranjeras y a los grupos financieros para tomar posiciones en las telecomunicaciones, distribución de energía, caja de pensiones, etc. Esta última institución, PZU, convertida en sociedad anónima, encargada de administrar el fondo público de pensiones e ir transfiriéndolo al sistema privado de pensiones es sumamente apetitosa por el volumen de fondos que administra. Actualmente la compañía francesa de seguros Eureka posee ya el 21% de las acciones del PZU.

En resumen los intereses a los que responde la propuesta de política fiscal y monetaria son abaratamiento de los costes de financiación para la instalación o adquisición de negocios, reactivación del consumo pringado por la vía de facilidades de crédito y el endeudamiento de la población (negocio para los bancos), reducción de la carga impositiva y de, en general, de las obligaciones para con el estado, reducción del papel de este como suministrador de bienes y servicios, apertura consiguiente de mayores campos a la actividad privada, (fundamentalmente extranjera en los mejores negocios).

Es fácil constatar como convergen los dos principales capítulos de recomendaciones; el referente a la flexibilización-desreglamentación del mercado laboral- y el referente a la combinación de políticas fiscal y monetaria: se apoyan mutuamente para avanzar hacia la extensión y penetración de la actividad de la propiedad privada a expensas de la propiedad pública o social en Polonia, procurando que este avance se realice al menor costo posible para las empresas. Podría añadirse que, a grandes rasgos, en la distribución de esos avances privatizadores, el sector del empresariado doméstico va a hacerse cargo de los pequeños negocios, mientras los grandes están quedando en manos de los inversores estratégicos, es decir, de los grupos transnacionales. La existencia de los fondos de inversión con participación de los ahorradores -accionistas polacos- no cambia demasiado este panorama, como puede apreciarse en dos hechos: 1) las empresas más rentables se han privatizado por el método de venta directa o por subasta a los citados inversores estratégicos y 2) los conflictos existentes en otras empresas total

o parcialmente privatizadas entre el o los accionistas mayoritarios (control de las mismas) y los minoritarios. El último Informe del BERD cita varios casos significativos: la PZU (seguros y pensiones ya citada) Stomil (productor de neumáticos) Bank Slaski (Banco regional), Elektrim (conglomerado dedicado a la fabricación de material eléctrico) y Agros (industria agro alimentaria). Finalicemos con una segunda consideración general a propósito de esta estrategia basada en los intereses de la Unión Europea al plantear la ampliación.