

1. Introducción

Hace treinta años, Polonia emprendió un viaje de transformación económica.

El curso político y económico de la nación se redirigió masivamente gracias a un esfuerzo inmenso de la sociedad, y a un conjunto de reformas emprendidas que motivaron un cambio positivo importante en términos políticos y económicos.

El éxito económico de Polonia está frecuentemente asociado en la literatura económica con el proceso de transformación neoliberal, la denominada Terapia de Choque que sufrió Polonia durante la década de los años noventa, y que se materializó en una serie de reformas encaminadas a la adhesión a la Unión Europea durante finales de la década de los noventa y principios de los dos mil; y con la posterior incorporación de Polonia a la Unión Europea en el año 2004, que abrió nuevos horizontes de crecimiento y marcó el éxito de la transformación económica. Además, tras más de veinticinco años de crecimiento ininterrumpido, Polonia ha sido la única economía de la Unión Europea que no ha sufrido los efectos de la crisis económica de 2008.

Sin embargo, el rápido ascenso económico de Polonia creó nuevos desafíos. La destrucción creativa en la que se basó el proceso de crecimiento durante los primeros años también causó importantes cambios sociales que desafiaron la resistencia de la población local y que en la actualidad permanecen vigentes.

Partiendo de este contexto, a través de esta investigación se pretende analizar el exitoso proceso de transformación económica iniciado por Polonia en el año 1989, cuyos antecedentes se remontan al proceso de transformación democrática de los años ochenta, y las implicaciones sociales del mismo. Profundizar en su estudio es una cuestión fundamental para determinar si el exitoso proceso de transformación se ha traducido en una mejora del nivel de vida de la sociedad polaca.

Una vez definido el objeto de la investigación, se procede a explicitar las hipótesis que guiarán la línea de investigación de este trabajo:

Primera hipótesis. El exitoso modelo de crecimiento económico experimentado por Polonia ha generado un elevado crecimiento económico con un escaso impacto en términos sociales; lo cual se traduce una relación débil entre el crecimiento económico y la mejora social del país.

Segunda hipótesis. La debilidad entre la relación entre el crecimiento económico y la mejora social –primera hipótesis– se explica por un modelo que tiene su origen en las reformas implantadas durante el proceso de transformación, Plan Balcerowicz, durante los primeros años de la década de los noventa.

Tercera hipótesis. La adhesión de Polonia a la Unión Europea ha reducido la relación débil entre el crecimiento (2004-actualidad) y la mejoría social generada durante la primera etapa del periodo de transformación (1989-2004).

El motivo principal que suscita el desarrollo de la siguiente investigación reside, en primer lugar, en el interés por el proceso de transición de la economía socialista a la economía de mercado, y en particular en el caso de Polonia, por ser el primer país post-comunista en Europa en iniciar reformas democráticas incluso antes de la caída del Muro de Berlín, así como por ser un modelo que ha pasado a la historia como prueba de que los procesos de transformación hacia el libre mercado pueden producirse democrática y pacíficamente (Klein y García, 2012). Asimismo, en el caso de Polonia y a diferencia del resto de países post-socialistas, en donde se llevaron a cabo estrategias de estabilización de carácter más gradual, no puede hablarse de proceso de transición sino de transformación, lo cual va a motivar un desarrollo económico distinto.

En segundo lugar, y en relación con lo anterior, el caso polaco es un caso único dentro de las economías postsoviéticas, ya que Polonia no solo puede verse como un ejemplo de transformación y modernización económica exitosa. El exitoso proceso de transformación y el denominado actual “milagro económico polaco” es un fenómeno novedoso dentro de la literatura económica mundial, y a pesar del gran desarrollo económico que ha experimentado el país en los últimos treinta años no ha recibido tanta atención como casos de estudio similares como los BRICS o los Tigres Asiáticos.

La investigación se estructura en torno a cinco partes que siguen a esta introducción. Comenzaré presentando un debate teórico sobre qué ventajas e inconvenientes tuvo la aplicación de estrategias gradualistas o de choque durante la década de los años noventa; y sobre cómo la terapia de choque aplicada en Polonia ha condicionado el proceso de transformación y en particular los éxitos de carácter social del país. A continuación, se procederá a analizar la transformación de carácter político y económico sufrida por Polonia en el periodo de tiempo comprendido entre la década de los años ochenta y 2004. Después, en el cuarto apartado, se estudiará el comportamiento que ha experimentado la economía de Polonia durante el periodo de tiempo comprendido entre la adhesión a la UE en el año 2004, y el estallido de la crisis económica en el año 2008. Tras haber analizado el proceso de transformación económica y política sufrida por Polonia desde la caída de la URSS hasta la actual crisis económica, en el quinto apartados, se analizarán las consecuencias de índole social surgidas de dicho proceso de transformación. Por último, se recogerán las principales conclusiones obtenidas de la investigación.

2. Debate teórico

De manera previa al análisis del proceso de transformación que tuvo lugar en Polonia a principios de la década de los años noventa, resulta pertinente realizar un repaso a la literatura académica, con respecto, al debate teórico que tuvo lugar entre las dos escuelas de transformación económica, la denominada terapia de choque y el enfoque gradual; y sobre cómo la terapia de choque condicionó el proceso de transformación económica.

2.1.1. Debate sobre las ventajas e inconvenientes de las estrategias “gradualistas” y de choque de los años noventa

El proceso de transición económica en los países socialistas de Europa del Este se fundamentó en tres políticas económicas dirigidas a la liberalización económica, la estabilización macroeconómica y a la privatización. El contenido de las políticas implementadas en los países post-socialistas fue similar, sin embargo, la velocidad de implementación de dichas políticas varió sustancialmente de un país a otro.

En la literatura económica, existen dos escuelas de transformación económica ampliamente conocidas: la denominada terapia de choque y el enfoque gradual. La terapia de choque se fundamenta en la implementación acelerada de todas las reformas anteriormente mencionadas en un periodo de tiempo concreto; mientras que el gradualismo, por su parte, difunde la puesta en funcionamiento de varias reformas durante un periodo de tiempo prolongado, considerando las cambiantes circunstancias económicas y políticas.

La viabilidad de estos dos enfoques se cuestiona teórica y empíricamente. A nivel teórico, cada escuela sostiene que la transformación es únicamente viable si se siguen sus prescripciones políticas. Y a nivel empírico, existe desacuerdo entre los países que adoptaron la terapia de choque y sus resultados reales (Hall, Elliot, 1999).

Durante el proceso de transición económica que experimentaron las economías socialistas de Europa del Este, surgió el debate sobre si tenía más sentido implementar la denominada terapia de choque o más bien establecer un enfoque más gradual, a la vez que se planteaba cuál debía de ser la velocidad óptima, la secuencia y el contenido de la política de reformas implementadas a partir de 1989. La respuesta a dichas preguntas resulta importante para comprender cómo fue el proceso de transición económica que experimentaron las economías socialistas y para entender las lecciones que pueden extraerse de la experiencia de otros países (Piatkowski, 2018).

¿Cuáles fueron los argumentos que hubo detrás de la terapia de choque aplicada en Polonia y la República Checa y otros países de la región? Los defensores de este enfoque como Leszek Balcerowicz, el arquitecto del proceso de reforma polaco, o Vaclav Klaus, su análogo checo, enumeraron una serie de argumentos.

Los ideólogos del proceso de transformación en Polonia y República Checa argumentaban que un proceso acelerado y decisivo de liberalización, estabilización y privatización de las economías comunistas resultaba indispensable para crear una masa crítica de cambio y así poder prevenir el retorno del comunismo. Asimismo, afirmaban que únicamente mediante un proceso de cambio radical se podían cambiar de manera creíble las expectativas de las personas y de las empresas para ajustarse rápidamente a la nueva realidad capitalista.

También reclamaban que los procesos de reforma post-transición no solo debían de ser rápidos sino también profundos e intensivos, ya que las reformas tenían que ir encaminadas hacia el crecimiento del sector privado, la eliminación de las rentas monopólicas y a la reducción de la corrupción para mejorar la asignación del capital y endurecer las restricciones presupuestarias de las empresas estatales.

Además, los partidarios de la terapia de shock creían en las virtudes que un proceso rápido de privatización ofrecía. El objetivo de la privatización residía en estimular el desarrollo del sector privado, intensificar la productividad y limitar el potencial de las obligaciones fiscales potenciales.

Leszek Balcerowicz y otros terapistas a favor del shock argumentaron que el shock posterior al proceso de transición y la posterior recesión económica resultaban inevitables, dado que las deficiencias y las distorsiones heredadas del sistema comunista no podían ser corregidas de forma inmediata.

Finalmente, los defensores de la terapia del choque reconocieron que el rápido establecimiento de dichas reformas dio sus frutos, ya que países que implementaron un proceso de reforma acelerado, como Polonia o en los Estados Bálticos de Letonia o Estonia, evidenciaron síntomas de recuperación y crecimiento antes que países que implementaron reformas sometidas a una velocidad inferior.

Al otro lado del debate, los gradualistas divergían con los postulados formulados por la terapia de choque y argumentan que la terapia de choque generaba más shocks. Establecían que como consecuencia de las erróneas y mal aconsejadas políticas formuladas por el Consenso de Washington, el proceso de transición de las economías poscomunistas fue un fracaso, ya que a pesar de las elevadas expectativas surgidas al inicio de dicho proceso, treinta años después de la transición, la mayoría de los países postsocialistas han experimentado niveles de desarrollo inferiores a los esperados y la mitad de ellos han fracasado en el intento de converger con el mundo occidental. (Piatkowski, 2018).

Los gradualistas criticaron el ritmo al que se implementaron las reformas durante el proceso de transición, señalando las desventajas que tuvo la implementación acelerada de los procesos de liberalización, estabilización y privatización, al prestar una menor importancia a los procesos de institucionalización y de regulación del mercado y al contribuir a una recesión más profunda de lo esperado. Asimismo, criticaban el ritmo al que se implementó el proceso de privatización, dado que los terapistas a favor del shock asumieron que una rápida privatización por sí misma ayudaría a reestructurar las empresas estatales y a maximizar el impacto económico. Sin embargo, desde el gradualismo afirmaban que dicho proceso de privatización resultó ser inefectivo dada la ausencia de instituciones sólidas y mercados funcionales.

Los críticos con la terapia de choque destacaban la importancia de la superación de la liberalización de los precios, la estabilización macroeconómica y la apertura comercial. Argumentaban que el proceso de liberalización de precios fue demasiado abrupto, dado que el repentino cambio en los niveles de los precios relativos hizo que muchas empresas estatales no fueran competitivas limitando la oportunidad de ajustarlas, reformarlas y reestructurarlas. Como resultado de ello, muchas empresas estatales se declararon en quiebra, motivando que los países se adentraran en crisis económicas y se agravasen los costes sociales.

Asimismo, los partidarios de las reformas graduales también argumentan que la terapia de choque descuidó el proceso de transición mediante la construcción de infraestructura, la inversión en capital humano y la reforma del entorno empresarial, afirmando que el fervor ideológico por reducir la presencia del Estado en dicho proceso dejó a la transición sin rumbo.

Por último, los gradualistas afirmaban, aunque de forma irónica, que los terapistas de choque actuaban como los bolcheviques de mercado, ya que de la misma manera que los bolcheviques, los defensores de la terapia de choque utilizaron los mismos métodos radicales para transformar la economía, pero en esta ocasión, la dirección fue la opuesta.

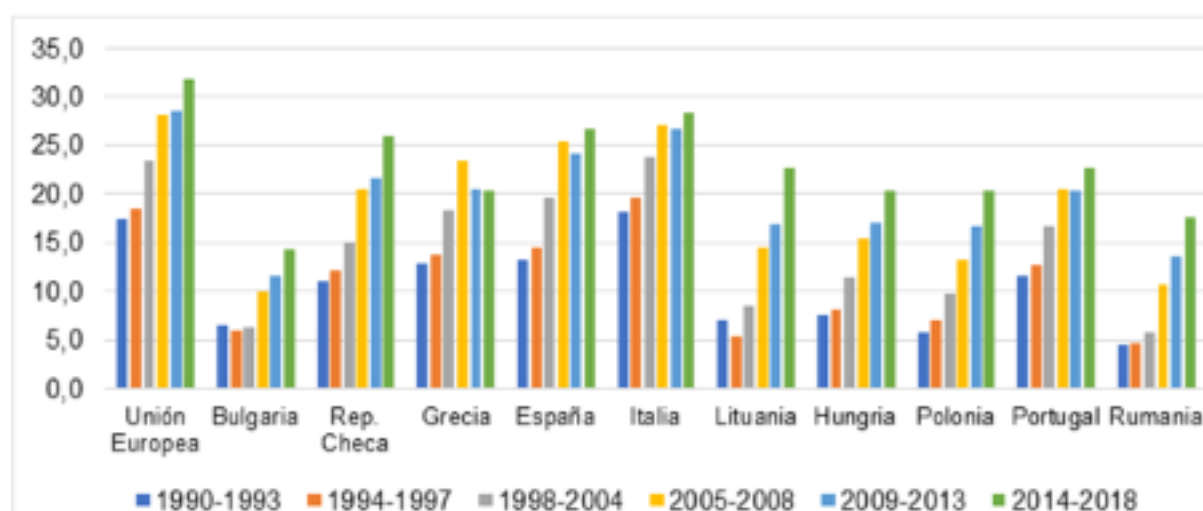
La imagen ofrecida por proceso de transformación económica que experimentaron las economías socialistas de Europa del Este al inicio de la década de los años noventa parece estar mucho más matizada de lo planteado a ambos lados del debate. En la práctica, la diferencia en las políticas aplicadas ha sido menor que la implícita por la

retórica de ambos lados del debate, dado que algunas reformas requerían del choque mientras que otras deberían haber sido más graduales (Piatkowski, 2018).

2.1.2. Debate sobre en qué medida la terapia de choque aplicada ha condicionado el proceso de transformación económica

La transición de Polonia a la economía de mercado tras el proceso de liberalización política y económica iniciado en el año 1989 es considerada como una de las transiciones más exitosas de todas las economías postsoviéticas. Sin embargo, más allá de estas consideraciones, son dos las cuestiones que determinan el éxito de Polonia: 1) el ritmo de crecimiento mantenido desde el año 1992, el cual ha sido superior a otras economías en transición, que le ha permitido converger, en términos de PIB per cápita, con otras economías europeas (Figura 1); y 2) su integración en la Unión Europea, lo cual le ha permitido alcanzar importantes niveles de desarrollo socioeconómico.

Figura 1. PIB per cápita PPA (precios constantes)



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de AMECO, 2019.

Desde la literatura económica, el éxito que Polonia ha venido cosechando en los últimos años suele estar atribuido a la terapia de choque, un paquete drástico de reformas económicas liberalizadoras que Polonia adoptó rápidamente tras el periodo de dominación soviética y que sentó las bases para un nuevo proceso de mejora económica.

El proceso de estabilización y liberalización económica produjo resultados positivos: los precios fueron puestos en libertad y todas las subvenciones destructivas fueron abolidas; el nuevo sistema eliminó las carencias y el racionamiento de productos básicos; se logró establecer un sistema legal sólido que garantizaba los derechos de propiedad y la libertad económica; las nuevas instituciones capitalistas instauradas, como los bancos privados y las bolsas de valores, comenzaron a funcionar cumpliendo con todos los estándares internacionales; y la apertura

del entorno externo favoreció el comercio internacional y ayudó a generar un crecimiento sostenible. Pese a que el proceso de privatización fue lento y complejo, Polonia pudo construir un sector privado eficiente y competitivo, con empresas tecnológicamente avanzadas y gobernando bajo las prácticas corporativas occidentales, contribuyendo a reestructurar la producción, aumentar la capacidad productiva y a generar unas bases sólidas de empleo doméstico (Kawalec, 2010).

A pesar de su introducción apresurada y del alto coste social generado, la terapia de choque resultó ser exitosa, ya que resultó ser la política correcta establecida en el momento adecuado para Polonia; porque objetivo de la transición polaca no era restaurar el antiguo sistema, como fue el caso de China o Vietnam, sino reemplazarlo por uno totalmente nuevo, y el radicalismo fue el precio a pagar (Piatkowski, 2018).

Continuando con esta línea argumental, diferentes autores destacan la importancia de la terapia de choque en el proceso de transformación de la economía de Polonia. Sin embargo, señalan más allá de esta, la existencia de otros factores que han contribuido al proceso de transformación y que resulta necesario tenerlos en consideración, ya que la experiencia de Polonia es un caso atípico y se debe de desconfiar a la hora de extraer lecciones de la utilización de políticas neoliberales como políticas útiles para ayudar a economías en transición.

Autores como Marcin Piatkowski (2018) y José Comas (1985) señalan que Polonia, a pesar de décadas de estancamiento y de mala gestión durante el periodo comunista, poseía una serie de condiciones preexistentes –instituciones públicas, infraestructuras, bajos niveles de corrupción, acceso a la educación– diferenciadoras al resto de regímenes socialistas que facilitaron e hicieron posible el proceso de transformación.

Otros como Kolodko (2005), afirman que la terapia de choque resultó ser una respuesta efectiva al estancamiento económico de la Polonia comunista, pero que el éxito económico no podría ser entendido sin la Estrategia para Polonia (1994-1997), ya que “ solo una combinación adecuada de dos políticas: una política de cambio de sistema, la terapia de choque, y una política de desarrollo orientada hacia la acumulación y a la asignación eficiente de capital, ofrece la oportunidad de un rápido crecimiento económico”; y sin adhesión a la Unión Europea (2004), que abrió nuevos horizontes de crecimiento y permitió alcanzar importantes niveles de desarrollo socioeconómico.

Por tanto, es posible afirmar que la terapia de choque no fue la responsable única de la reanimación de Polonia, sino que más bien eliminó las desventajas sociales y económicas que durante el periodo comunista habían estado frenando el desarrollo económico de Polonia, y que a partir de su aplicación se fueron sentando las bases para el inicio del proceso de transformación hacia el nuevo sistema económico.

3. Antecedentes históricos: De la economía planificada a la incorporación a la Unión Europea

3.1. Transformación democrática: de la revolución política a la conformación del primer gobierno

En Polonia, los levantamientos nunca fueron hechos aislados. Tras el fin de la II Guerra Mundial, la rebelión, la protesta y los movimientos de resistencia popular se convirtieron en una constante histórica. Con carácter casi cíclico se repitieron las huelgas y los levantamientos: en junio de 1956 los obreros en Poznan; en marzo de 1968,

los estudiantes en Varsovia y en otras universidades; en diciembre de 1970, en los puertos de Gdansk, Szczecin y Gdynia; en junio de 1976, en Ursus y Radom, y finalmente, en agosto de 1980, las huelgas en el Báltico, que concluyeron con la fundación de Solidaridad (Comas y Azcárate, 1985).

Sin embargo, la huelga de 1980, que se extendió por más de 18 ciudades ante el descontento por la subida de los precios y del coste de la vida, fue una demostración de desafío sin precedentes. A medida que transcurría la huelga el astillero Lenin de Gdansk se fue convirtiendo en un foco de democracia popular: los trabajadores fueron ampliando sus peticiones, no querían que sus condiciones laborales siguieran estando bajo el control directo de los Apparatchiks del partido, querían un sindicato independiente propio y el derecho a negociar e ir a la huelga. Sin esperar al permiso de las autoridades, acordaron en votación formar ese sindicato y lo denominaron Solidaridad (Klein y García 2012).

En solo un año, Solidaridad, dirigido por Lech Walesa, se extendió por el país a un ritmo desaforado y contaba ya con diez millones de miembros. Tras haber conquistado el derecho a negociar, Solidaridad empezó a realizar avances concretos: una semana laboral de cinco días en lugar de seis y mayor participación en la gestión de las fábricas. Cansados de vivir en un país que rendía culto a una clase obrera idealizada que en realidad abusaba de los trabajadores reales, los afiliados de Solidaridad denunciaban la corrupción y la brutalidad de los funcionarios de un partido que no respondían ante el pueblo de Polonia, sino ante los burócratas de Moscú. En septiembre de 1981, durante la celebración del primer congreso nacional del sindicato, los miembros del sindicato estaban dispuestos a llevar su movimiento a una nueva fase. Solidaridad se transformó en un movimiento revolucionario que aspiraba a hacerse con el control del Estado y que contaba con un programa económico y político alternativo para Polonia.

Ante la creciente ambición de Solidaridad y bajo la intensa presión soviética, el máximo dirigente de Polonia, el mariscal Jaruzelski, declaró la ley marcial en diciembre de 1981, detuvo, encarceló a la mayoría de los dirigentes de Solidaridad y prohibió el sindicato. A pesar de su prohibición, Solidaridad pasó a la clandestinidad y su leyenda no hizo más que agrandarse, hasta tal punto que, en 1983, a Lech Walesa le fue concedido el premio Nobel de la Paz (Klein y García, 2012).

En 1988, una vez que había remitido el terror provocado por la ofensiva inicial, los trabajadores polacos volvieron a organizar huelgas masivas. Ante la situación catastrófica de una economía en caída libre y un nuevo régimen moderado en Moscú – el de Mijaíl Gorbachov–, el gobierno comunista a través de los acuerdos de la Mesa Redonda optó por ceder, legalizando el sindicato y accediendo a sus pretensiones de presentarse como partido político en las elecciones parcialmente libres de junio de 1989 al Sejm y al Senado (De la Fuente y Cervera, 2000).

Contrariamente a las expectativas de las autoridades, Solidaridad obtuvo una gran victoria al hacerse con el 99 de 100 escaños del Senado y con 160 de los 161 escaños en el Sejm. El 24 de agosto de 1989, Tadeusz Mazowiecki tomó posesión como primer ministro y forzó la convocatoria para la celebración de las elecciones presidenciales totalmente libres en mayo de 1990, en las que Lech Walesa fue elegido presidente de Polonia (De la Fuente y Cervera, 2000).

3.2 Transformación económica: de la terapia de choque a la recesión postcrisis

3.2.1 Situación de partida

A pesar de que la situación política se había clarificado tras los acuerdos de la Mesa Redonda concluidos en 7 de abril de 1989 entre Solidaridad y el gobierno comunista, en el frente económico la situación era catastrófica. En la década de 1980 la deuda de Polonia se había inflado hasta los 50 millones de dólares, o lo que es lo mismo, a casi dos tercios de su PIB. La inflación, desatada por la relajación de décadas de controles de precios artificiales, había alcanzado en el año 1989 niveles del 350%, avanzando rápidamente hacia la hiperinflación; el ingreso y la productividad estaban disminuyendo y la escasez crónica privaba a los consumidores de sus necesidades básicas y los bienes disponibles se volvieron extremadamente caros. Asimismo, y debido a que el zloty, la moneda polaca, no era convertible y estaba oficialmente sobrevaluada, el contrabando y la evasión fiscal habían remplazado al comercio internacional (Herrero, 1995). Cuando la situación económica era prácticamente insostenible, se aprovechó el clima de apertura política para dar el paso definitivo: se inició una reforma de carácter radical, cuyo objetivo residía en la sustitución de la planificación por una economía de mercado privatizada y un gobierno democrático multipartidista, a partir de lo cual, Polonia esperaba poder alcanzar rápidamente el éxito económico y social (Marvin, 2010).

Para evitar que la transición tuviera lugar en un entorno marcado por los desequilibrios a los que había conducido la estrategia anterior se decidió poner en marcha también un riguroso plan de ajuste destinado a corregir los desequilibrios monetarios, puestos de manifiesto a través de la inflación, el déficit fiscal y el déficit exterior por cuenta corriente. (Herrero, 1995).

El ministro de finanzas del nuevo gobierno formado en septiembre, Leszek Balcerowicz, lanzó el 1 de enero de 1990 un plan de estabilización que habría de convertirse en un símbolo de la terapia de choque y en la primera experiencia de su género en un país del Este. El plan fue diseñado por un equipo de expertos polacos, con la ayuda de asesores occidentales, entre ellos el economista de la Universidad de Harvard, Jeffrey Sachs y David Lipton; y fue financiado por el FMI y el Banco Mundial.

A pesar de la firme voluntad del gobierno y del pueblo polaco, las dificultades con las que se toparon tanto los cambios institucionales como el proceso de estabilización obligaron a prolongar su vigencia más allá de lo previsto. Ante estas circunstancias, para conocer el impacto de las medidas que condujeron a la recesión, resulta necesario conocer las principales líneas del proceso de reforma iniciado en 1990, y sus primeros resultados (Herrero, 1995)

3.2.2. Plan Balcerowicz: Principales líneas de la reforma y sus primeros resultados

El Plan Balzerowicz perseguía, a corto plazo, la estabilización de la economía polaca centrando su atención en la reducción de la inflación, y, a largo plazo, transformar el sistema de economía planificada en un sistema orientado al mercado (Piatkowski, 2018). Para ello, el Plan estaba enfocado en tres direcciones principales, en donde la mayor parte de las medidas recogidas estuvieron encaminadas a detener el aumento de los precios y a acabar con las tensiones inflacionistas (Herrero, 1995).

En primer lugar, se liberalizaron todos los precios –excepto los precios socialmente más sensibles, como los de la calefacción, la electricidad y el gas, que aumentaron gradualmente– que hasta ahora habían sido controlados por el Estado. La liberalización de los precios tuvo como objetivo eliminar la mala asignación, reactivar los mercados en la línea de oferta y demanda, eliminar la escasez y lograr una masa crítica de cambio hacia la construcción de una economía de mercado de alto funcionamiento (Piatkowski, 2018).

Segundo, el programa tenía como objetivo restablecer la estabilidad macroeconómica, restringir la galopante hiperinflación, la cual superaba el 350% en el año 1989 y estabilizar el presupuesto (gráfico 2). Bajo el Plan, la moneda polaca, el zloty, fue devaluada y fijada al dólar y se prohibió la financiación del déficit presupuestario por parte del banco central. Se iniciaron discusiones sobre la reestructuración de la deuda extranjera. Las tasas de interés se incrementaron para amortiguar la inflación y la tributación corporativa se extendió a todas las empresas estatales y se indexó la inflación. Asimismo, las restricciones presupuestarias para las empresas se endurecieron. En definitiva, el efecto de estas medidas fue un dramático ajuste de las políticas fiscales y monetarias (Piatkowski, 2018).

Tercero, el Plan Balcerowicz introdujo reformas orientadas al mercado encaminadas a abrir la economía al comercio y a la competencia, permitiendo la quiebra de empresas estatales y la comercialización de los bancos. Se desmantelaron los monopolios comerciales, se inició la privatización de pequeños establecimientos –tiendas, pequeñas industrias, etc.– y los subsidios a la producción fueron eliminados. Los monopolios de comercio exterior fueron eliminados y reemplazados por aranceles aduaneros. El zloty se hizo convertible para transacciones de cuenta corriente en exportaciones e importaciones y se creó una agencia antimonopolio. Asimismo, el Plan Balcerowicz incluía una reforma de la administración pública y la introducción de instituciones básicas de la economía capitalista como la Bolsa (Piatkowski, 2018).

Este conjunto de reformas se implementó a una velocidad sin precedentes, entrando en vigor el 1 de enero de 1990, apenas cuatro meses después del establecimiento del primer gobierno poscomunista. A partir de la puesta en marcha de este programa, se pretendía que Polonia saliera de la profunda crisis económica, redujera la escasez permanente, incluso la de los productos más básicos y construyera credibilidad entre los acreedores para reestructurar la gran deuda externa del país (Piatkowski, 2018).

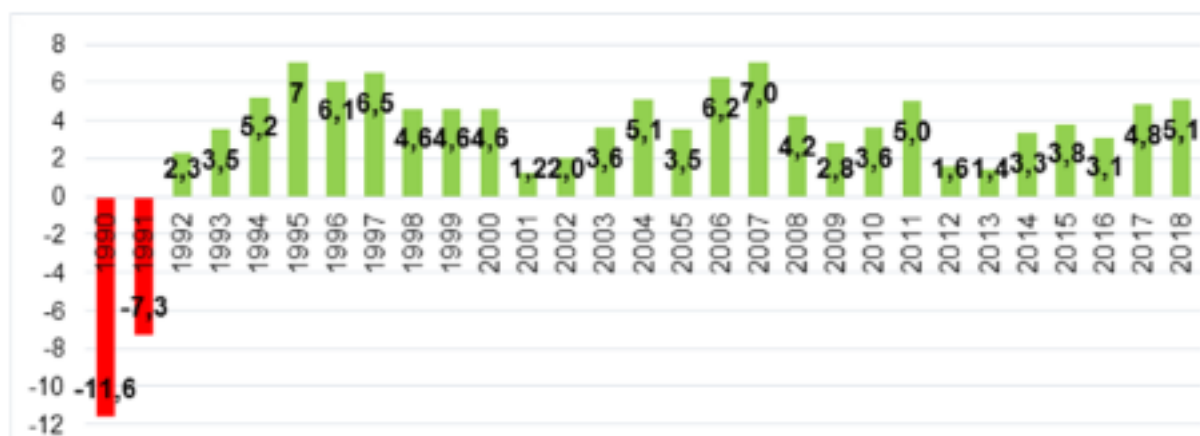
El éxito que el Plan Sachs-Balcerowicz cosechó en los primeros meses de 1990 hizo presagiar una rápida reducción de los importantes desequilibrios que presentaba la economía polaca antes de que se iniciaran las reformas; sin embargo y desgraciadamente, este éxito inicial no tuvo la continuidad ni los resultados previstos (Herrero, 1995).

Una de las principales características de este periodo fue la hiperinflación de corta duración, que se desencadenó por la eliminación de los subsidios y la liberalización de los precios. Durante los años 1989 y 1990, la tasa anual de inflación fluctuó bastante, alcanzando en la segunda mitad del año 1990 valores del 685%. Ante esta situación, la respuesta del Banco Nacional de Polonia (NBP) fue fijar el tipo de cambio del zloty frente al dólar estadounidense, ya que se suponía que el tipo de cambio fijo serviría como un compromiso creíble en la lucha contra la inflación. La fijación del zloty polaco contuvo la hiperinflación y a finales de 1991, la inflación volvió a los niveles registrados en 1988, de alrededor del 60% adoptando una tendencia a la baja. Sin embargo, el hecho de

fijar el tipo de cambio fijo del zloty frente al dólar, generó un deterioro de la competitividad externa de la economía polaca viéndose reflejado en una disminución de la relación entre las exportaciones y el PIB (Belka, 2013).

Las autoridades polacas eran conscientes de que esta opción, de supeditar objetivos como el mantenimiento de la producción y del empleo al objetivo de acabar con la inflación, supondría utilización de una política fiscal, y, sobre todo, de una política monetaria de carácter marcadamente restrictivo que tendría efectos perjudiciales sobre la producción y podía originar un dramático crecimiento de los niveles de desempleo. A pesar de ello, no se pusieron en práctica medidas que compensasen estos efectos porque pensaban que la eliminación de una serie de actividades productivas durante el proceso de transición era un fenómeno saludable. Solo después de la breve pero contundente purificación que la economía polaca experimentaría con la supresión de estas actividades sería posible emprender un proceso de crecimiento sano, viable a largo plazo y generador de empleo (Herrero, 1995). La evolución de la economía polaca durante los años 1990-1991 mostró claramente lo erróneo de estos argumentos (figura 2). Esta evolución puso de manifiesto que en lugar de suscitarse una rápida recuperación después de un breve proceso de destrucción creativa, lo que se produjo fue un auténtico derrumbe de la producción y del empleo, dado que ni la producción ni el empleo mostraron síntomas claros de recuperación (Herrero, 1995).

Figura 2. Evolución de la Economía de Polonia 1990-2018 (porcentaje del PIB)

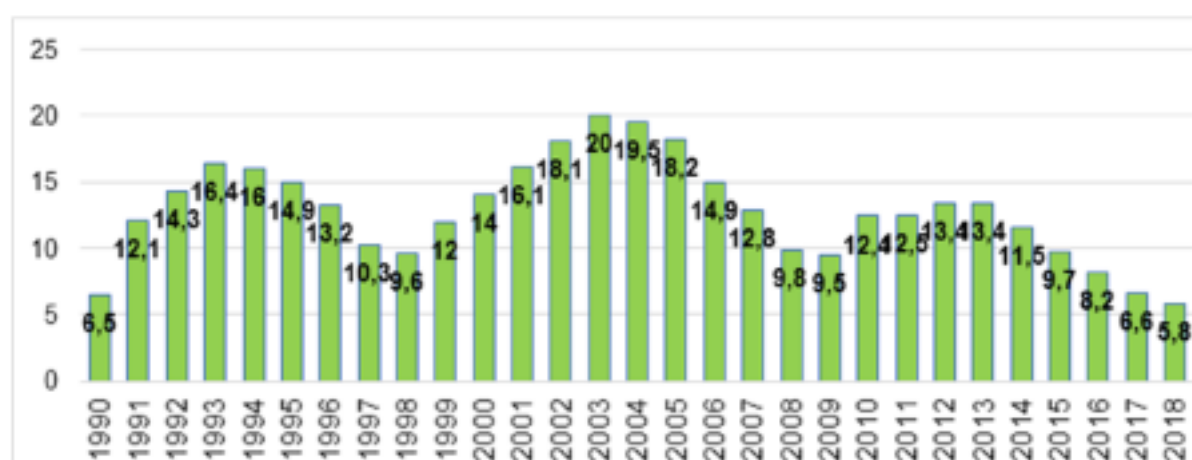


Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de Eurostat, 2019

En el año 1990, Polonia entró oficialmente una fase recesión transitoria con una caída del crecimiento del PIB del 11,6%. Sin embargo, la reducción de la producción comenzó incluso antes, en el primer trimestre de 1989, donde fue un 6 % menor que en el último trimestre. Las razones que explican una caída tan drástica de la producción nacional son las siguientes: en primer lugar, las empresas no pudieron adaptarse repentinamente a las nuevas realidades del libre mercado, dado que muchas de ellas continuaron produciendo cosas que nadie quería, a precios a los que no podía enfrentarse; en segundo lugar, muchas empresas, como consecuencia del proceso de privatización y de la evolución del sector servicios – anteriormente inexistente y que alcanzó el 46% del PIB– redujeron su producción y en determinados casos, tuvieron que ser liquidadas; y finalmente, el repentino colapso del mercado de Comecon, compartido por todos los regímenes comunistas, motivó que todos países exportadores a Rusia se vieran afectados, generándose problemas con las cuentas vencidas por cobrar y por pagar (Balcerowicz, Blaszczyk y Dabrowski, 1997).

Inmediatamente después de la implementación de la terapia de choque, se produjo un auténtico derrumbe de los niveles de empleo, con una repercusión especialmente importante en el incremento de los niveles de desempleo. Del mismo modo que ocurrió con la inflación, las predicciones iniciales sobre el desempleo fueron erróneas y todas las críticas fueron dirigidas al Plan Balcerowicz, el cual, el primer año reforma e implementación vio como los niveles de desempleo se vieron incrementados en un 2,5%. Esta tendencia continuó aumentando hasta alcanzar en el año 1993 el 16,4 % (Figura 3). Entre 1990 y 1993, el número de población activa disminuyó de 17.7 millones a 15. 2 millones de personas. Solo en el año 1990, Polonia perdió 1.25 millones de empleados y en 1991, 0.7 millones (Oficina de Estadísticas de Polonia).

Figura 3. Evolución de la tasa de desempleo en Polonia, 1990-2018 (en porcentaje)



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de Eurostat, 2019

Asimismo, como consecuencia del proceso de privatización, durante los primeros años posteriores a la introducción del Plan de Estabilización, Polonia experimentó una profunda reasignación de los recursos del sector público al privado. Como ejemplo de esta reasignación, durante 1989 y 1991, el número de empleados de las grandes empresas estatales disminuyó a más de 3 millones, reduciéndose así la proporción del empleo en el sector público de un 75% a un 50%.

Desde el punto de vista social, un aspecto sorprendente de la política macroeconómica aplicada durante los primeros años de la Transición (1990-1992) fue una mejora de la distribución del ingreso como consecuencia del aumento del gasto social público en siete puntos porcentuales, de un 25,2% en 1990 al 32,2% en 1992, debido al incremento del nivel de transferencias del Estado a personas físicas –de un 10,6% en 1990 a un 19,9% en 1992%-. Este incremento mitigó el aumento de la desigualdad global del ingreso que habría dado lugar a una mayor desigualdad de remuneraciones (Prasad, Keane, 2001).

A partir del año 1992, la economía polaca se estabilizó, el crecimiento económico alcanzó resultados positivos y se produjo una correlación en la mejora de los indicadores macroeconómicos, como la inflación el aumento de la inversión y de la producción industrial, que, en el año 1993, coincidió con los niveles alcanzados en el 1988 (Balcerowicz, Blaszczyk y Dabrowski, 1997). Sin embargo, el crecimiento económico no se vio acompañado de una reducción de los niveles de desigualdad, ya que, a partir del año 1992 se produjo un progresivo incremento de

la desigualdad de remuneraciones y de la supresión de un considerable número de puestos de trabajo. Como consecuencia del aumento de los niveles de desempleo, la disminución de los ahorros del sector agrícola y del cierre de muchas empresas estatales, los niveles de pobreza se vieron aumentados, produciéndose una desigual distribución de la misma. Además, el gasto social público se estabilizó, situándose en torno a niveles del 30% (Prasad, Keane, 2001).

3.3. Proceso de corrección y reforma política y económica: de la estrategia para Polonia a las reformas previas a la adhesión a la Unión Europea

La actuación de Polonia durante el proceso de transición no puede ser únicamente analizada por el impacto de las políticas iniciales desplegadas en el periodo de tiempo comprendido entre 1989 y 1991, dado que resulta necesario tener una perspectiva más amplia sobre el proceso de reforma que ha experimentado la economía polaca durante los últimos treinta años. Las elementales reformas iniciadas en 1989 se vieron acompañadas de medidas que corrigieron los excesos y los abusos de la doctrina de shock, fortaleciendo los mercados y construyendo instituciones inexistentes. El proceso de reforma a largo plazo se vio culminado con el ingreso de Polonia en la Unión Europea en el año 2004 (Piatkoswki, 2018).

De este modo, el conjunto de reformas desplegadas tras el proceso de reforma post-Balcerowicz pueden estructurarse en dos: la Estrategia para Polonia o el denominado Plan Kolodko y las reformas previas al proceso de adhesión a la UE.

3.3.1. Estrategia para Polonia o Plan Kolodko (1994-1997)

El segundo periodo de reforma, tras periodo inicial de choque, se inició en el año 1994 bajo la implementación de un complejo programa de reformas estructurales y un acelerado crecimiento económico. La estrategia para Polonia continuó con las líneas correctoras iniciadas durante el inicio del periodo de transformación, pero corrigiendo, al mismo tiempo, los errores evidenciados. Los medios de política económica no fueron confundidos con sus fines, sin embargo, el doctrinarismo neoliberal fue abandonado por un enfoque pragmático basado en el racionalismo económico (Kolodko, 2009).

La Estrategia para Polonia o el Plan Kolodko fue desarrollada e implementada por Grzegorz W. Kolodko, Viceprimer ministro y Ministro de Finanzas de Polonia en el gobierno de coalición del partido poscomunista (SLD) y el partido campesino (PSL). El principal objetivo del "Plan" era reducir los costes sociales de las reformas, mejorar la equidad social y acelerar la creación de instituciones para apoyar un crecimiento más rápido y preparar a Polonia para su futura adhesión a la Unión Europea. En línea con esta estrategia, el gobierno polaco fortaleció el proceso de negociación salarial entre los empresarios y los trabajadores, inició un proceso de reforma del sistema de pensiones, incrementó la inversión en capital humano y mejoró la gobernanza de los activos del Estado. Este conjunto de medidas también incrementó los ahorros domésticos, introdujo frenos sistemáticos en la política fiscal y promovió las exportaciones. Asimismo, introdujo medidas para reformar y fortalecer la capacidad de la administración pública. Y finalmente, se otorgó la total independencia al banco central.

La estrategia, que tuvo un papel crítico en la ampliación de los efectos positivos del Plan Balcerowicz, mitigó el

costo social y completó las bases para el desarrollo a largo plazo. Y la creación de instituciones de economía de mercado, permitió el acceso de Polonia en el año 1996 a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) (Piatkoswki, 2018).

Durante la implementación de la Estrategia, la economía polaca logró un éxito espectacular y en ese momento fue reconocida como el indiscutible líder de los cambios post-socialistas. Polonia logró las tasas de crecimiento más elevadas en todo el periodo posterior a 1989, excediendo un crecimiento del 6% anual entre 1994 y 1997, la deuda pública se redujo radicalmente de aproximadamente el 87% del PIB en 1993 al 46% a finales de 1997 y la inflación se redujo en dos tercios, del 38 % en 1993 al 13% en 1997(Kolodko, 2009). Durante este periodo, el desempleo disminuyó en un millón de personas debido a una política activa de empleo que aprovechó los instrumentos fiscales y crediticios subsidiarios, y la desigualdad de ingresos aumentó ligeramente (Kolodko, 1999)

3.3.2. Reformas previas al proceso de adhesión a la Unión Europea (1998-2004)

La estrategia para Polonia fue seguida por un conjunto de reformas que permitieron el acceso de Polonia a la Unión Europea en el año 2004. En 1999, el gobierno posterior a Solidaridad con Leszek Balcerowicz liderando nuevamente la agenda económica introdujo una nueva serie de reformas. Entre ellas se encontraban un nuevo sistema de pensiones, que transformó el antiguo sistema de pago por uso en un sistema de contribución definida de tres pilares. Como resultado de ello, los incentivos para la oferta laboral mejoraron y los pasivos fiscales disminuyeron a largo plazo. Asimismo, también se introdujo una importante reforma educativa, que amplió el periodo de duración de la educación obligatoria y alineó el sistema educativo terciario con el marco de Bolonia de la UE. Y Finalmente, se implantó una innovadora reforma de la administración local que descentralizó la toma de decisiones, mejoró la autoridad fiscal y fortaleció la gobernanza (Piatkowski, 2018).

La implementación de este conjunto de reformas coincidió con un periodo de sobre enfriamiento de la economía que ponía fin a la exitosa dinámica de crecimiento económica desplegada con el establecimiento de la Estrategia para Polonia o el Plan Kolodko, y con la fase final del proceso de integración europea (1998-2004)

En un intento por combinar el liberalismo ortodoxo con el populismo de Solidaridad, a finales de la década de los noventa e inicios de los dos mil, se puso fin a la dinámica exitosa de crecimiento económico despegada durante la etapa anterior, y la economía polaca entró en una fase de desvanecimiento y enfriamiento. La respuesta al por qué del enfriamiento de la economía tras una etapa de exitoso y espectacular crecimiento económico se encuentra en la aplicación de una política económica incorrecta basada en un concepto teórico incorrecto. El neoliberalismo polaco combinado con el populismo de derechas no podía dar lugar a más, pero si impedir la prosperidad (económica) y conducir a la economía al estancamiento, con unos costes sociales enormes y unos efectos económicos muy pobres (Kolodko, 2009).

Como resultado de la política de enfriamiento de la economía, la tasa de crecimiento del PIB disminuyó de un 6,5 por ciento en el segundo trimestre de 1997 a un 1,2 por ciento en el cuarto trimestre de 2001. Como ocurrió al inicio de la década de los años 90, y de forma contraria a lo que se pretendía, se produjo un alto déficit presupuestario, duplicándose respecto al año 1997, y a principio de la década de los dos mil, Polonia tuvo que hacer frente a una depresión (Kolodko, 2009).

Publicado: Sábado, 14 Mayo 2022 09:42

Escrito por Alberto Escribano López

Desde el punto de vista social, durante este periodo se produjo un incremento de la desigualdad de ingresos como consecuencia de los cambios estructurales y tecnológicos de la economía que desplazaron la demanda laboral del sector público al sector privado y de los trabajadores manuales a los altamente cualificados, y a los cambios producidos en el mercado laboral. Asimismo, durante este periodo tuvo lugar un incremento de los niveles de desempleo, produciéndose un incremento de más de un millón en el número de personas desempleadas, y de los niveles de pobreza (Brzezinski, Jancewicz, Letki, 2013)

Alberto Escribano López, en revistas.ucm.es/