

## Las reformas del gobierno en Polonia: los efectos logrados y las perspectivas

*Esta monografía es una actualización de la de abril bajo el mismo título. Representa las reformas clave introducidas en Polonia por el Gobierno del partido "Ley y Justicia" (PiS), que fue lanzado hace 20 meses. La reforma por parte del Gobierno de Polonia está apoyada por el Parlamento Sejm y el Senado, y también por el Presidente de la República. Igual que antes, las reformas estaban relacionadas con la opinión pública y de la oposición. Se presentan en tres partes: (1) reformas sociales, (2) economía y finanzas, (3) seguridad y justicia, que corresponden a los tres pilares reconocidos como una prioridad por la primer ministro Beata Szydło, es decir, Familia-Desarrollo-Seguridad.*

### PRIMERA PARTE – LAS REFORMAS SOCIALES

#### Programa Familia 500+

El proyecto emblemático del partido Ley y Justicia, anunciado en la campaña electoral y consistentemente implementado tras haber ganado las elecciones, es el programa Familia 500+. Este programa – preparado por el Ministerio de la Familia, Trabajo y Política Social – se puso en marcha el 1 de abril de 2016. Con el programa, las familias reciben prestaciones educativas libres de impuestos por una cantidad de 500 zlotys por mes por cada segundo y posterior niño de hasta 18 años (sin condiciones adicionales). Eso es hasta 6000 euros de apoyo anual neto para un niño. En las familias con menos recursos, donde los ingresos no superan los 800 zlotys por persona, o 1200 zlotys para familias con niños discapacitados, se le asignará también al primer hijo. Más de 2,6 millones de familias utilizan el programa y casi 4 millones de niños (58% de todos los niños menores de 18 años) están recibiendo estas prestaciones. Hasta la fecha, se han entregado más de 27 mil millones de zlotys a las familias (véase Diagrama 1). Se espera que Familia 500+ asignará 24,5 mil millones de zlotys este año.

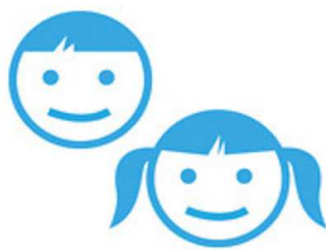
#### Diagrama 1

Cifras clave para el programa Familia 500+ (al 31 de mayo de 2017)

más de  
**2,6 millones**  
de familias partici-  
pan en el programa



más de  
**3,97 millones**  
de niños incluidos  
con la prestación



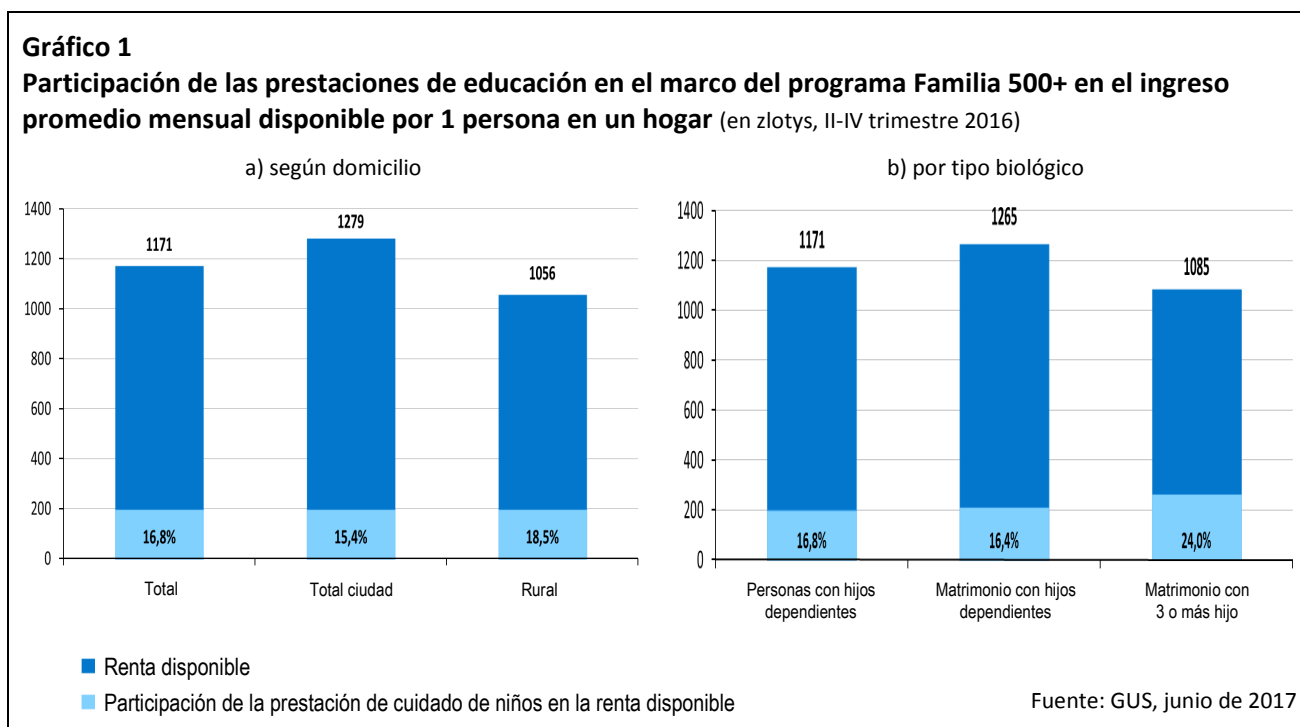
más de  
**27,2 mil millones**  
de zlotys llegaron  
a las familias



Fuente: Ministerio de Familia, Trabajo y Política Social

El programa Familia 500+ tiene dos objetivos principales: el objetivo social (apoyo a las familias que crían niños) y el objetivo demográfico (aumentar el número de nacimientos de niños). Este último se debe a las previsiones demográficas desfavorables. Según la Oficina Central de Estadística (GUS) y Eurostat, si la tendencia actual continúa, la población de Polonia (actualmente de 38,5 millones) caerá por debajo de 34 millones en 2050 y 33 millones en 2060. Habrá mucho más personas mayores y mucho menos jóvenes.

En lo que respecta al propósito social, el programa Familia 500+ ha mejorado significativamente las condiciones materiales de las familias polacas, que utilizan cada vez menos la asistencia social, la alimentación infantil, subsidios específicos y reiterados. En 2016, el Banco Mundial estimó que con este programa la pobreza extrema en Polonia disminuyó en un 48%, y la pobreza extrema de los niños en un 94%. Según el informe del Banco Nacional de Polonia (junio de 2017), los ingresos reales de los hogares aumentaron un 7,6% en el cuarto trimestre de 2016 (año con año), de los cuales 2,1 puntos porcentuales, es el resultado de los pagos del programa de la Familia 500+. Por otra parte, el informe del GUS (junio de 2017), muestra que en 2016, el ingreso de los hogares era en promedio del 16,8% del ingreso disponible per cápita, mientras que en las ciudades era del 15,4% y en las zonas rurales del 18,5%. En cambio, entre parejas casadas con tres o más personas a su cargo, esta proporción era del 24% (véase Gráfico 1).



Según la encuesta CBOS (Centro de Investigación de la Opinión Pública – otoño de 2016), resulta que gracias al programa Familia 500+ los padres pueden comprar ropa (31%), zapatos (29%) y vacaciones familiares (22%). La educación también es importante: el 22% de los encuestados gastaron en libros y en ayudas educativas, y el 20% en actividades extra para los niños. Por lo tanto, las críticas al programa no han probado que el dinero recibido por las familias sería despilfarrado.

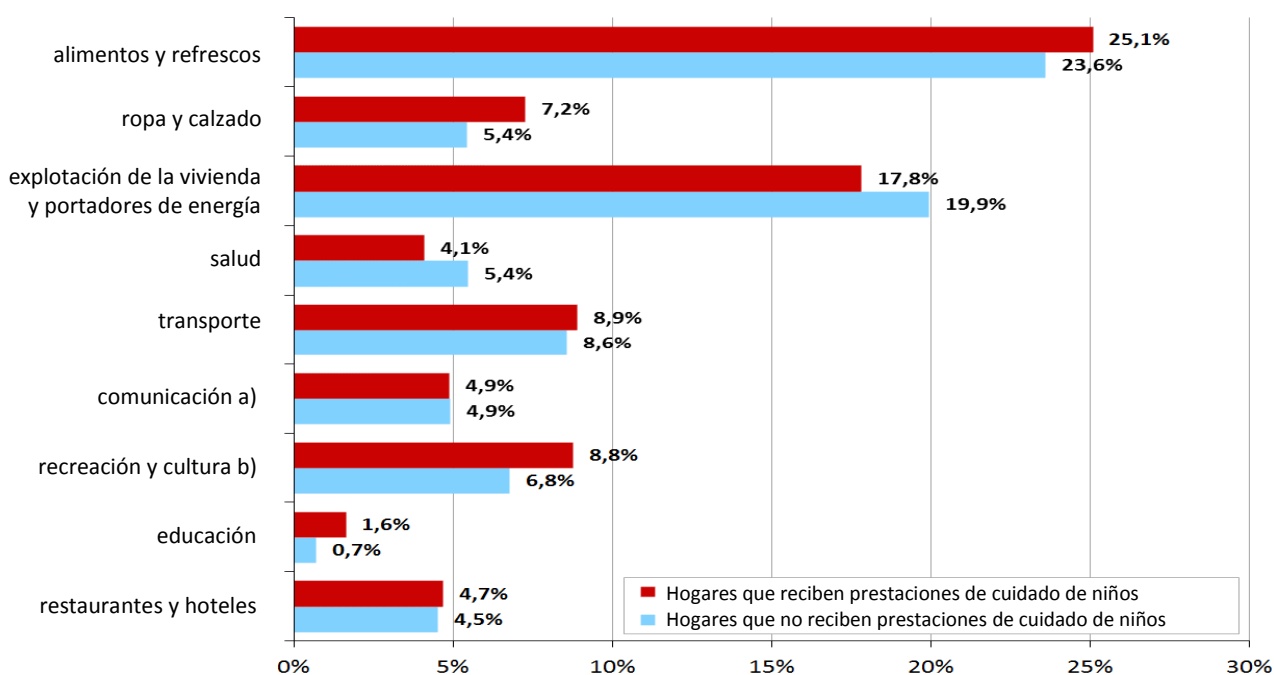
Así lo confirma el informe GUS (junio de 2017), que muestra que en el caso de los hogares que reciben prestaciones de cuidado de niños dentro del marco del programa Familia 500+, el elemento más importante de la estructura de gastos lo ocupaban los alimentos y las bebidas no alcohólicas (aproximadamente el 25% del gasto total). El siguiente en importancia fue el gasto en vivienda y energía (casi 18%), transporte, recreación y cultura (en ambos casos casi el 9%), ropa y calzado (alrededor del 7%), comunicaciones, restaurantes y hoteles (en ambos casos menos del 5%), salud (alrededor del 4%) y educación (menos del

2%). Se produjo una participación significativamente mayor de gastos en hogares que reciben prestaciones, entre otros, en gastos en recreación y cultura (2 puntos porcentuales), ropa y calzado (1,8 puntos porcentuales), así como alimentos y bebidas no alcohólicas (1,5 pp) (véase Gráfico 2).

No han confirmado los temores de que el programa tuviera un impacto negativo en el mercado laboral a finales de 2016. Algunos medios de comunicación y una parte de la oposición hablaron de unas 150.000 mujeres que supuestamente habían abandonado su trabajo en relación con la recepción de las prestaciones del programa Familia 500+. Los datos del GUS muestran que en el último trimestre de 2016, el número de mujeres trabajadoras aumentó en 15.000, en comparación con el trimestre anterior. Las estadísticas de desempleo también confirman que no hay influencia negativa. En el primer trimestre de 2017, se incluyeron 191 mil de ellos. Las mujeres con al menos un niño de hasta 6 años de edad, en escala de un año, esta cifra disminuyó un 4,4%.

**Gráfico 2**  
**Estructura de los gastos mensuales por persona en los hogares**

(en % del gasto total, II-IV trimestre 2016)



a) incluido el gasto en servicios de Internet, b) sin gastos en servicios de Internet

Fuente: GUS, junio de 2017

En cuanto al objetivo demográfico, el gobierno asume que gracias al programa Familia 500+ aumentará el número de nacimientos en 280 mil en los próximos 10 años, y la tasa de natalidad de 1.3 a la media de la UE, o sea de 1.6 (si bien la capacidad de reemplazo de las generaciones es alrededor de 2.1). Hasta ahora es demasiado pronto para hacer alguna evaluación, pero según datos del GUS, en 2016 nacieron 385 mil niños, es decir 16 mil más que en 2015. Esto es mejor de lo que el gobierno esperaba antes de lanzar el programa (377 mil nacimientos en 2016 y 378 mil en 2017). Actualmente, teniendo en cuenta los datos optimistas de GUS de enero de este año (35 mil nacimientos), los funcionarios del gobierno estiman que en 2017 deberían nacer más de 400 mil niños (quizás 410-420 mil). La realidad de estas estimaciones anuales son confirmadas por datos trimestrales – en el primer trimestre de 2017 nacieron 100 mil niños (7,3 mil más que en el primer trimestre de 2016), y en el primer semestre de 2017 unos 200 mil niños (más de 14 mil niños que en el mismo período del año pasado).

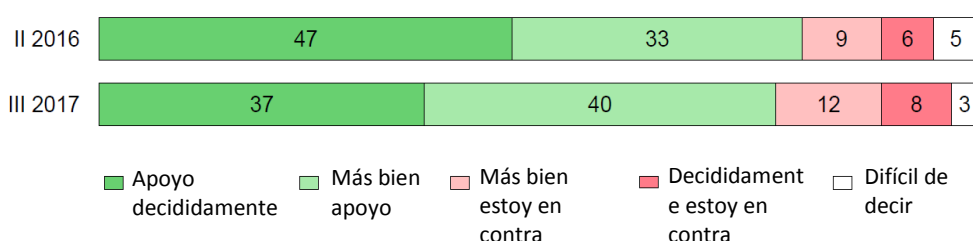
Como se desprende de la encuesta de CBOS (marzo de 2017), el programa Familia 500+ goza de un apoyo muy alto en la población (77%, con un 20% de desaprobación). La introducción de este programa ha cambiado radicalmente la percepción de la política estatal hacia la familia. En años anteriores (1996-2013), la actividad del Estado ante las familias se evaluaba como adecuado o inadecuado (por ejemplo, 2012 y 2013, o sea en los gobiernos de la colación PO-PSL, estas evaluaciones podrían ascender a más del 80%). Actualmente, más de la mitad de los encuestados (52%) evalúan la política estatal hacia la familia bien o muy bien. Actualmente, más de la mitad de los encuestados (52%) evalúan la política estatal hacia la familia bien o muy bien. En general, los polacos han notado una influencia positiva del programa Familia 500+ para los hogares con niños – la capacidad de administrar de una forma más libre el dinero (un total del 34% de los encuestados declaran que conocen personalmente a personas necesitadas o ellos mismos están en una situación de este tipo), así como una mejora significativa de la situación de los niños de familias pobres (28% en total). Durante el año ha disminuido el porcentaje de personas que habían dicho que el programa no afectaría el aumento de la tasa de natalidad (del 29% al 16%), y el número de expectativas de que contribuirá significativamente (del 16% al 24%). La mayoría de los encuestados (55%) comentan sobre esto con un optimismo cauteloso. Al mismo tiempo, ha aumentado la proporción de personas (del 10% al 16%) que pensaban que las prestaciones para el cuidado de los niños sólo debían beneficiar a las familias más pobres, y ha disminuido (del 43% al 38%) el porcentaje de personas que pensaban que debían pagar por todos los hijos independientemente de sus ingresos. La mayoría de los encuestados (42%) cree que el beneficio debería ser proporcionado a las familias pobres y de ingresos medios (véase Gráfico 3).

A principios de abril de 2017, al hacer un resumen del primer año del programa Familia 500+, el gobierno anunció una revisión de los sistemas de apoyo a la familia. Las bases del programa deben permanecer sin cambios, y los cambios propuestos están dirigidos a fortalecer el sistema para eliminar los abusos que se produjeron durante el primer año. A principios de julio de 2017, el Parlamento aprobó una ley que protegía el programa Familia 500+, que tiene por objeto prevenir (generalmente pocos, pero aún se producen) parte

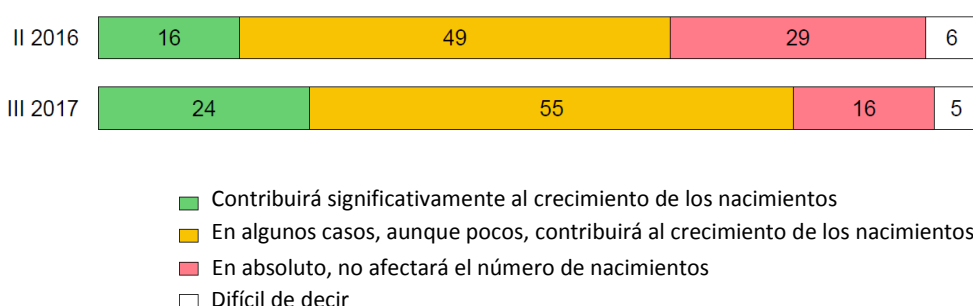
### Gráfico 3

#### Resultados de la encuesta de opinión del programa Familia 500+ (en %)

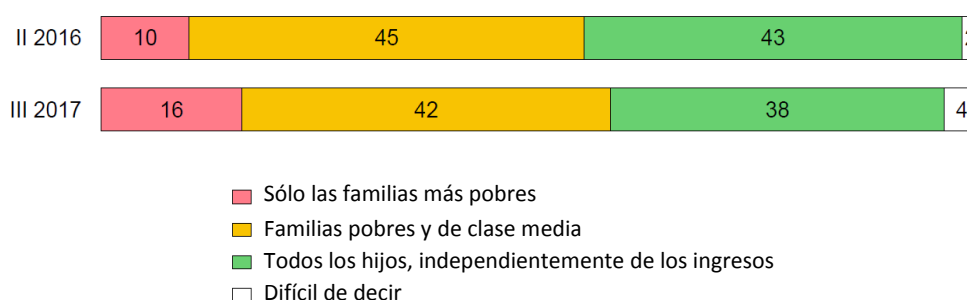
##### a) ¿Apoya o se opone al programa Familia 500+?



##### b) ¿Cree usted que la entrada en el programa Familia 500+ aumentará el número de nacimientos en Polonia o no afectará el número de nacimientos en nuestro país?



**c) ¿Quién cree que debería recibir una asignación por hijos de 500 zlotys por niño?**



Fuente: CBOS, marzo de 2017

el comportamiento indeseable de los beneficiarios del programa, por ejemplo, los padres que hacen coincidir sus ingresos al criterio de los que dan derecho a las prestaciones para el cuidado de los niños para el primer hijo, declarando inconsistente con los hechos de monoparentalidad, la obtención de la prestación por personas no residentes en Polonia, etc. El objetivo de la ley es también para mejorar los cobros de las morosidades de las pensiones alimenticias (que alcanzan los 10 mil millones de zlotys), la modernización de la Hoja de Familia numerosa (poniéndolo en forma de aplicaciones para dispositivos móviles), mejoramiento del cuidado de los niños más pequeños (menores de 3 años), etc. La Ley entrará en vigor el 1 de agosto de 2017 (con algunas excepciones, que entran en vigor a partir del 1 de enero de 2018 y 1 de enero de 2019).

Esta última es complementaria a otras soluciones existentes (por ejemplo, un permiso parental anual o solución impuesta a la municipalidad la obligación de matricular en los jardines de infancia a todos los niños de tres años a partir de septiembre de 2017), teniendo como objetivo aumentar la disponibilidad de plazas en las guarderías, clubes infantiles y en tutelas diurnas (programa Párvulo+). En este contexto, es importante señalar que en 2010, durante el gobierno de PO-PSL, funcionaban 511 guarderías, casas-cunas que tenían más de 32 mil plazas, mientras que actualmente hay unos 3,7 mil instituciones de cuidado (guarderías, clubes de niños, guardianes salón), que tienen un total de 100 mil plazas de cuidado. Actualmente, el 11,2% de los niños menores de 3 años están cubiertos por el cuidado, mientras que en el año 2010 era el 2,6%. A partir de 2018, el gobierno tiene previsto aumentar los gastos del presupuesto estatal para apoyar el desarrollo de guarderías, clubes para niños y de tutelas diurnas de los actuales 151 millones de zlotys a 500 millones de zlotys (250 millones de zlotys provienen del presupuesto del Estado y los restantes 250 millones de zlotys del Fondo del Trabajo).

## Programa Vivienda+

En septiembre de 2016, el gobierno adoptó una resolución sobre el Programa Nacional de Vivienda (NPM – por sus siglas en polaco) que busca aumentar el acceso a la vivienda para las personas con ingresos bajos y medios. Uno de los elementos principales de NPM es el programa Vivienda+, por el que se crean viviendas de alquiler con la posibilidad de adquirir los derechos de propiedad. El alquiler medio de las viviendas sería de 10-20 zlotys/m<sup>2</sup> (sin gastos de operación y medios de comunicación), y en la opción de alquiler con la opción de compra de la vivienda sería de 12-24 zlotys/m<sup>2</sup>. El programa está abierto a todos los ciudadanos, pero las familias de bajos ingresos y las familias numerosas serán las preferidas. Dentro del marco del programa, las viviendas se construirán tanto en las grandes áreas metropolitanas como en las ciudades más pequeñas, donde no se han iniciado nuevos proyectos de vivienda durante décadas.

En abril de 2017, la primera ministra Beata Szydło anunció que los trabajos relacionados con el programa Vivienda+ se llevarán a cabo de dos maneras: a través del Banco de Administración Nacional (BGK) y del Ministerio de Infraestructura. El BGK Inmobiliaria tiene firmadas más de 80 cartas de intención con los

gobiernos locales y con las empresas del Tesoro del Estado. Estas cartas las han firmado las autoridades de las grandes ciudades (Gdańsk, Katowice, Cracovia, Poznań, Wrocław) y de las ciudades más pequeñas (Ciechanów, Koluszki, Łowicz, Trzebinia, Września, etc). Se han calificado al programa más de 40 ciudades. El objetivo es crear varios miles de viviendas al año.

A principios de julio de 2017, en Gdynia comenzó la construcción de 172 viviendas de arrendamiento. Las obras de construcción también comenzaron en Wałbrzych (215 viviendas) y en Pruszków (329 viviendas). Anteriormente, se pusieron en marcha inversiones en Biała Podlaska (186 viviendas) y Jarocin (258 viviendas). En total, más de 10 mil viviendas, de las cuales más de 1200 ya están en construcción (al final de 2017 estarán 10 mil en construcción). Dentro de tres trimestres el número de viviendas en preparación alcanzará 3 veces el potencial de los mayores desarrolladores polacos. Se trata de inversiones por un valor de más de 2 mil millones de zlotys (véase Diagrama 2). Las primeras viviendas del programa Vivienda+ estarán listas para su uso en el primer trimestre de 2018.

### Diagrama 2

Cifras clave del programa Vivienda+ (al 10 de julio de 2017)

más de  
**10 mil**  
viviendas  
en preparación



más de  
**1200**  
viviendas  
en construcción



más de  
**2 mil millones**  
de zlotys del valor  
de la inversión



Fuente: Ministerio de Infraestructura y Construcción / BGK Inmobiliaria

A principios de julio de 2017, el Consejo de Ministros aprobó un proyecto de ley sobre el Recurso Nacional de Inmuebles (KZN), preparado por el Ministerio de Infraestructura y Construcción. Se supone que el KZN es un "banco de tierras", es decir, para acumular y administrar los inmuebles propiedad del Tesoro del Estado, aumentando así la oferta de propiedades para la construcción de residenciales. La tarea del KZN será supervisar los arrendamientos, incluyendo el monto del alquiler para que no exceda el nivel especificado en la ley (en el caso de violación de estos requisitos, KZN podrá imponer sanciones administrativas). KZN tendrá que vigilar el cumplimiento de las condiciones de las viviendas a arrendar, el monto de los gastos de mantenimiento, las condiciones para la suscripción y rescisión de los contratos de arrendamiento, etc. A través KZN se llevará a cabo la contratación de inquilinos.

Según el proyecto, los inmuebles del Tesoro Estatal se transferirán a KZN por las entidades que hasta el momento los administran, es decir, por los prefectos, alcaldes, la Agencia de la Propiedad Agrícola, la Agencia de la Propiedad Militar, los Bosques del Estado. KZN también podrá comprar o recibir bienes raíces residenciales de las instituciones del gobierno local, de los ferrocarriles estatales polacos o correos de Polonia. Además, en ciertos casos, KZN estará en la capacidad de ceder a las instituciones de gobierno local (por ejemplo, a municipios) inmuebles para la construcción de viviendas comunales, refugios, albergues, albergues de calentamiento, etc, así como para la construcción de caminos y otros servicios (por ejemplo, abastecimiento de agua y alcantarillado), los cuales le servirían a la comunidad local.





En general, cuando se trata de programas de vivienda, el gobierno se ha fijado metas ambiciosas para el año 2030 (que se encuentran en el MNP). En primer lugar, hasta el 2030, los gobiernos locales deberán ser capaces de satisfacer las necesidades de vivienda de todas las familias que actualmente están a la espera de un contrato de arrendamiento con los municipios, lo que significa la necesidad de obtener por ellos más de 165 mil viviendas. En segundo lugar, hasta el año 2030, el número de viviendas por cada 1000 habitantes debería incrementar desde el nivel actual de 363 a la media de la UE, es decir 435 viviendas, lo que significa que la construcción de nuevas viviendas es de aproximadamente 2 millones. En tercer lugar, hasta el 2030, el número de personas que viven en condiciones de baja calidad (debido a la baja condición técnica del edificio, a la falta de instalaciones técnicas básicas, superpoblación) debería disminuir en 2 millones (de 5,3 millones a 3,3 millones).

## Reforma de la educación

El primer elemento de la reforma se introdujo poco después de las elecciones, en diciembre de 2015, al aprobarse la ley para restaurar la educación obligatoria para los niños desde los 7 años de edad (a partir del curso escolar 2016/2017). Fue la retirada de la reforma introducida dos años antes por el gobierno PO-PSL, que asumía la enseñanza obligatoria para los niños desde los 6 años de edad. La reducción de la edad de la educación obligatoria se hizo en contra de los deseos de la mayoría de los padres que protestaron, firmando en 2012 y 2015 un proyecto cívico para restaurar la enseñanza obligatoria a partir de los 7 años de edad, y bajo la solicitud de un referéndum para la educación en 2013. Cabe señalar que la Ley de diciembre el año 2015, da a los padres la elección, es decir, pueden optar por iniciar la educación escolar para sus hijos de 6 años de edad bajo la condición de hacer una preparación previa de un año u obtener la opinión positiva de un consultorio psicológico-pedagógico.

Como se desprende de la encuesta realizada por CBOS (febrero de 2017), la gran mayoría de los encuestados (78%) están de acuerdo con la opinión de que son los padres los que deben decidir si sus niños van a empezar la escuela a los 6 años ó 7 años (las opiniones sobre este asunto no han cambiado desde 2009 – entonces el 79% de los estaban a favor). En cuanto a las opiniones sobre la edad para comenzar la educación escolar primaria, más de la mitad de los encuestados (58%) creen que la edad óptima es de 7 años, mientras que más de un tercio (35%) se inclinan hacia el comienzo de esa educación escolar a partir de los 6 años de edad.

El elemento principal de la reforma fue introducido un año más tarde, que fue precedido por amplias consultas públicas, es decir, el debate educativo nacional "Estudiante. Padres. Maestro. Buen Cambio" (marzo-junio de 2016), y de consultas públicas y acuerdos interministeriales (septiembre-octubre de 2016). La Ley de diciembre de 2016 (Ley de Educación) presenta una nueva estructura de la educación, es decir, la escuela primaria es de 8 años y la secundaria de 4 años (en vez de la escuela primaria de 6 años, secundaria obligatoria de 3 años y de la secundaria no obligatoria también de 3 años). El nuevo sistema también ofrece una escuela técnica de 5 años, la educación vocacional de 3 años de primer grado y una segunda de 2 años de segundo grado. La formación profesional se llevará a cabo en cooperación con los empleadores para adaptarlos a las necesidades del mercado de trabajo. En general, el efecto de la reforma es crear escuelas modernas, pero al mismo tiempo firmemente arraigadas en la tradición polaca. Las escuelas se concentrarán en el aprendizaje de idiomas, conocimiento de TIC y las matemáticas. Para un estudiante que termine la escuela, la lengua materna y la cultura deben ser valorados – con todo su patrimonio histórico. Se supone que la escuela transmite conocimientos generales de diversas disciplinas, no sólo para resolver pruebas de conocimiento.

La reforma de 2016 prevé la eliminación gradual (extinción) de la escuela secundaria obligatoria que se había introducido con la reforma de 1999, pero no cumplió con el papel que se esperaba, es decir, la igualdad de oportunidades educativas. Las escuelas secundarias no obligatorias mantuvieron una fuerte relación con las escuelas primarias inferiores y comenzaron a parecerse a ellas. Debido a la caída



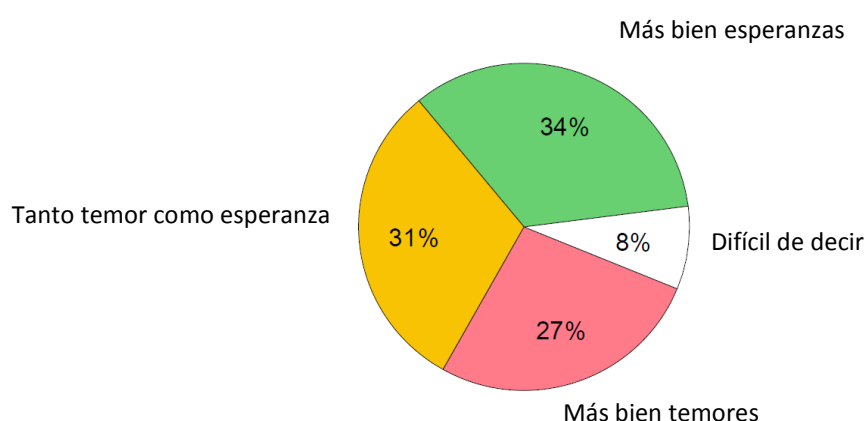
demográfica, casi el 60% de las escuelas secundarias obligatorias no alcanzaban la cantidad planeada de estudiantes, sin embargo, el número de estas escuelas continuó creciendo. Asimismo, las escuelas secundarias de 3 años no cumplieron con su papel, ya que se redujeron a un "curso de preparación" para el bachillerato, y también no preparaba adecuadamente para la educación superior. Según la encuesta, 26 rectores de 37 universidades expresaron una valoración negativa de la preparación de los estudiantes matriculados, haciendo hincapié en el tiempo de aprendizaje muy corto en la escuela secundaria. Como resultado, algunas universidades han puesto en marcha los llamados años cero para educar a sus futuros estudiantes. También está muy mal la enseñanza en las escuelas de formación profesional, de donde provienen la mayoría los graduados desempleados (más del 40% de los graduados de las escuelas profesionales y más de 30% entre los técnicos graduados).

La reforma del sistema educativo se llevará a cabo de manera evolutiva. Los cambios comenzarán en el año escolar 2017/2018 y terminarán en 2022/2023. A su vez, se espera que los cambios en las escuelas secundarias y técnicas comiencen en el año escolar 2019/2020 y terminen en 2023/2024. Desde el año escolar 2018-2019, los estudiantes de la octava sección tendrán que pasar un examen (de lengua polaca, lengua extranjera moderna y matemáticas, y desde 2021/2022 tendrán que elegir entre las asignaturas: biología, química, física, geografía o historia, que para los estudiantes de la octava sección será obligatorio, aunque los resultados no afectará a la finalización de la escuela primaria, pero será uno de los criterios para el reclutamiento en las escuelas post-primarias. Los graduados de la escuela secundaria, la escuela secundaria técnica y la vocacional de segundo nivel recibirán los mismos diplomas de bachillerato. Esto significa que los estudiantes que salen de la escuela vocacional de segundo nivel se podrán matricular en cualquier carrera universitaria.

Según la encuesta de CBOS (febrero de 2017), la mayoría de los encuestados (57%) creían que el nuevo sistema educativo sería mejor que el actual, cada cuarto encuestado (24%) estaba en contra, y casi uno de cada cinco (19%) no tenía ninguna opinión sobre este tema. Un tercio de los encuestados vinculó las reformas con esperanza en vez de temores (34%), un número no menor tenía sentimientos mezclados (31%), y más de un una cuarta parte de los mismos creían en el éxito (27%). Según la mitad de los encuestados, los cambios dirigidos por el gobierno están avanzando en la dirección correcta (51% ante 33% que están en contra de este tema), pero también se notó a menudo que la reforma educativa no estaba bien preparada (44% versus 28%). Muy positiva fue la opinión sobre los planes para reemplazar la escuela vocacional primaria por una escuela vocacional de dos niveles (72% positivos por 10% negativos) (véase Gráfico 4).

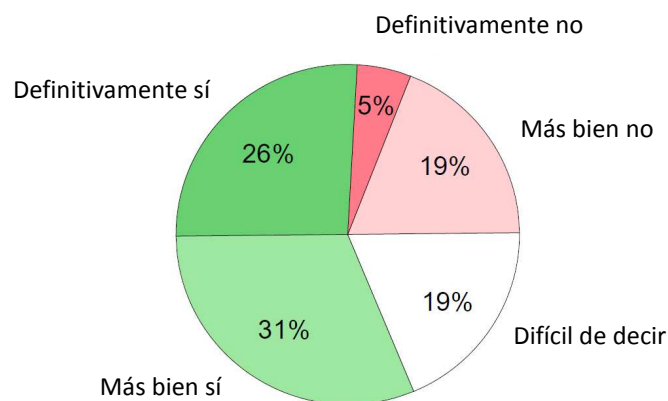
**Gráfico 4**  
**Resultados de la encuesta de opinión pública sobre reforma educativa**

a) En general, los cambios propuestos en el sistema educativo despiertan en usted personalmente:

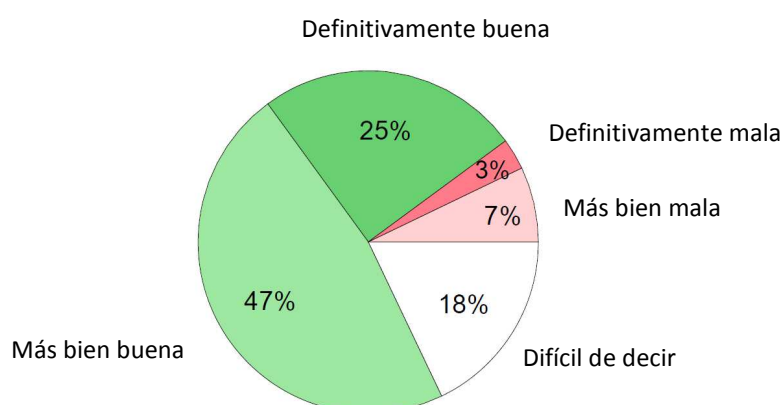




**b) ¿Cree usted que el sistema educativo con la escuela primaria de 8 años, la escuela secundaria general de 4 años y la escuela técnica de 5 años será mejor que el de la escuela primaria de 6 años, la escuela secundaria obligatoria de 3 años, el instituto de secundaria de 3 años de carácter general y 4 años del instituto técnico?**



**c) ¿Considera la introducción de una escuela vocacional de dos niveles como una buena o mala solución?**



Fuente: CBOS, febrero de 2017

En febrero de 2017, se firmó el Reglamento sobre el plan escolar para la educación preescolar y primaria, que empieza a regir a partir del 1 de septiembre de 2017 (el nuevo plan de estudios abarcará la enseñanza de los estudiantes de las secciones I, IV y VII de la escuela primaria). En marzo de 2017, se firmó el Reglamento sobre el plan de estudios de la formación profesional, y al final del mes de abril comenzaron las consultas previas en relación con el diseño del plan de estudios para las escuelas secundarias (el proyecto del reglamento sobre la materia ha de ser firmado por el Ministro de Educación a finales de agosto de este año). En marzo de 2017, se firmaron muchas otras regulaciones: en el caso de las subvenciones para los libros de texto, en la organización detallada de las escuelas públicas y guarderías públicas en los programas marco para la enseñanza en las escuelas públicas, y en las escuelas deportivas, etc. A finales de marzo de 2017, casi todos los concejos y ayuntamientos locales (99%) confirmaron su disposición a adaptarse a la nueva red de escuelas del sistema de educación. En primavera de 2017, los editores presentaron cerca de 190 solicitudes de manuales escolares en el Ministerio de Educación. Los nuevos manuales (34 millones), conforme a la nueva base del plan de estudios, estarán en las escuelas antes del 1 de septiembre de 2017 (los estudiantes recibirán de forma gratuita en sus escuelas manuales y otros materiales educativos).

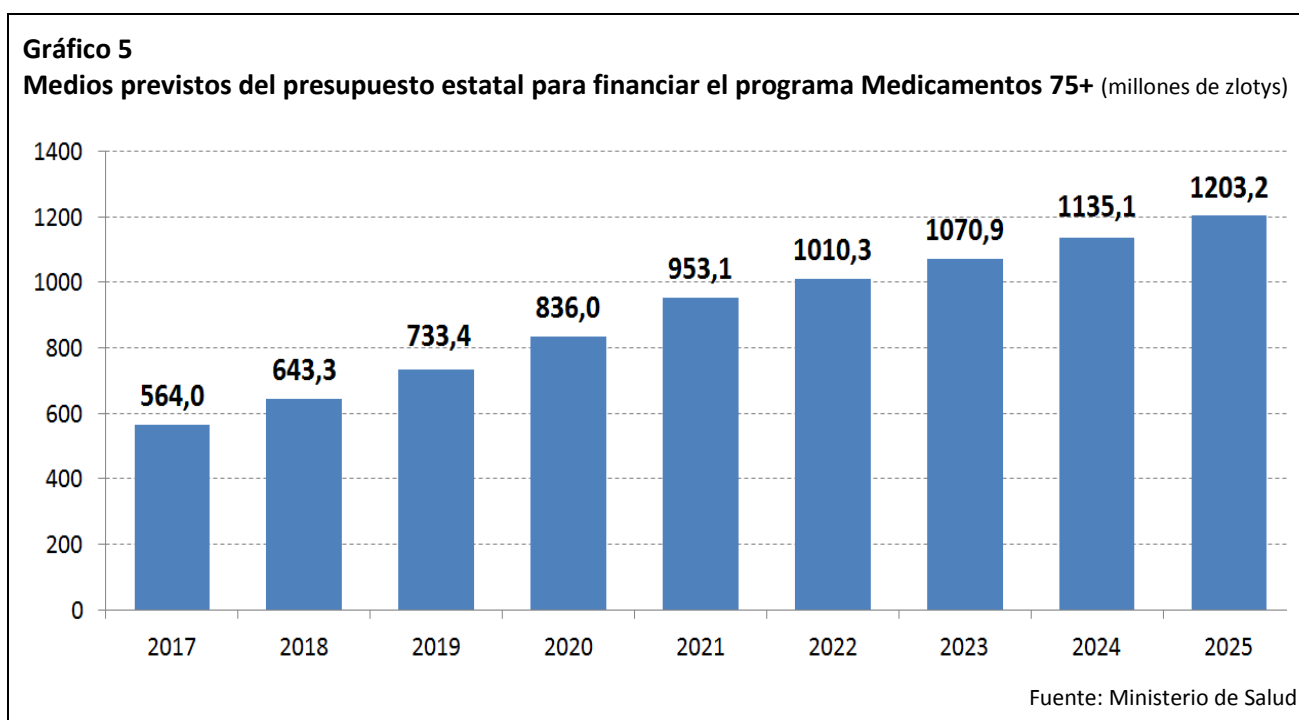
El Ministerio de Educación Nacional y el Ministerio de Digitalización buscan asegurar que todas las escuelas en Polonia se conecten a Internet de banda ancha. También se está trabajando en los supuestos del programa gubernamental "Pizarra activa", lo que permitirá que en 3 años se dotará a las escuelas de dispositivos

multimedia, reemplazando las pizarras tradicionales en las aulas. En las escuelas aumentará el número de horas lectivas de informática en la IV sección de la escuela primaria (de 210 a 280 horas lectivas). El año pasado se puso en marcha un programa piloto en las escuelas de aprendizaje de programación – una de las competencias básicas del siglo XXI. En la actualidad, más de 2000 escuelas participan en el proyecto.

Entre los profesores, la principal preocupación es la pérdida de empleo como resultado de la reforma. Sin embargo, el Ministerio de Educación Nacional (MEN) ha asegurado que la reforma no dará lugar a despidos de maestros, porque los maestros de las escuelas del antiguo sistema por derecho serán maestros del nuevo sistema (por ejemplo, los maestros de un grupo de escuelas que incluye la anterior escuela primaria de 6 años y la escuela secundaria actual, pasarán a ser maestros de la escuela primaria de 8 años). En las regulaciones también se han introducido mecanismos para asegurar una transición sin problemas de los maestros de las escuelas del sistema antiguo al nuevo sistema escolar, sin tener que volver a resolver y celebrar contratos. En opinión del MEN, después de la reforma en las escuelas habrá alrededor de 5 mil puestos de trabajo extra para los profesores. Sin embargo, de acuerdo con el Sindicato Polaco de Maestros (ZNP), por la reforma pueden perder el empleo hasta 45 mil maestros, lo mismo repite también la oposición. Por lo tanto, al final de marzo de 2017, ZNP organizó una huelga nacional de maestros (según ZNP, aproximadamente 40% de las escuelas y preesuelas participaron en la huelga, pero según el MEN sólo el 11%).

## Reforma del servicio de salud

En junio de 2016, entró en vigor la Ley sobre medicamentos gratuitos para las personas de edad avanzada, es decir, los mayores de 75 años de edad (el llamado programa Medicamentos 75+). La lista de estos medicamentos (anunciada en septiembre de 2016 y actualizada cada dos meses) contiene ahora más de 1200 artículos. Estos son los medicamentos utilizados para tratar las enfermedades de los mayores de edad, principalmente las enfermedades crónicas como las enfermedades del corazón y cardiovasculares, la enfermedad de Parkinson, la osteoporosis, etc. En 2015, los pacientes 75 años de edad, gastaron alrededor de 860 millones de zlotys en medicamentos reembolsados. En 2017, se espera que sus cuentas por estos medicamentos sean inferiores en más del 60%. El proyecto se financia con cargo al presupuesto del estado y se espera que el gasto aumente cada año de unos 560 millones de zlotys, en 2017 a más de 1,2 mil millones de zlotys en 2025 (véase Gráfico 5).





En marzo de 2017, se aprobó la ley que establece la llamada red de hospitales, y en junio se adoptaron disposiciones reglamentarias pertinentes al proyecto de ley elaborado por el Ministerio de Salud. Los hospitales que cumplen con ciertos criterios han sido clasificados para el llamado sistema básico de cobertura de atención hospitalaria (PSZ) de la llamada "red de hospitales". La lista de los hospitales calificados se anunció a finales de junio de 2017. A la Red se inscribieron 566 hospitales, y 28 de una manera particular, con el consentimiento del Ministerio de Salud (en la red hay 78 instituciones no estatales). Para el funcionamiento del PSZ serán asignados aproximadamente el 93% de los fondos con los que actualmente se financia el tratamiento hospitalario. La clasificación del hospital al PSZ es una garantía para que el Fondo Nacional de Salud (NFZ) suscriba un contrato con él – sin tener que participar en los procedimientos de competencia. Los hospitales que no hayan entrado en la red podrán solicitar contratos para el tratamiento hospitalario por medio del el modo de competición – como se hace actualmente. Para financiar estos contratos se asignará aproximadamente el 7% de los fondos del NFZ.

El Ministerio de Salud predice que con la introducción de una red de hospitales, los pacientes experimentarán una serie de beneficios: el tratamiento estará coordinado, el hospital proporcionará a los pacientes una atención integral (tratamiento hospitalario, adecuado asesoramiento especialista, rehabilitación), se mejorará a la asistencia médica en horas nocturnas y en vacaciones (colas más cortas en los departamentos de emergencias de los hospitales y en las salas de emergencia), etc.

A finales de junio de 2017, entraron en vigor los cambios en el derecho farmacéutico (promulgada en abril), según los cuales sólo los farmacéuticos titulares de una licencia para la práctica podrán abrir las nuevas farmacias con una sociedad unipersonal para la actividad comercial, sociedad colectiva o una sociedad de responsabilidad limitada, que realiza sólo operaciones de farmacias (es decir, el principio de "farmacia para el farmacéutico"). La ley contiene restricciones demográficas y geográficas para las farmacias de nueva creación, es decir, habría una farmacia por cada 3000 personas, y entre una y otra debe mantenerse al menos a 500 metros de distancia. Se ha introducido la prohibición de que la entidad propietaria tenga más de 4 farmacias.

## **Reforma de las pensiones**

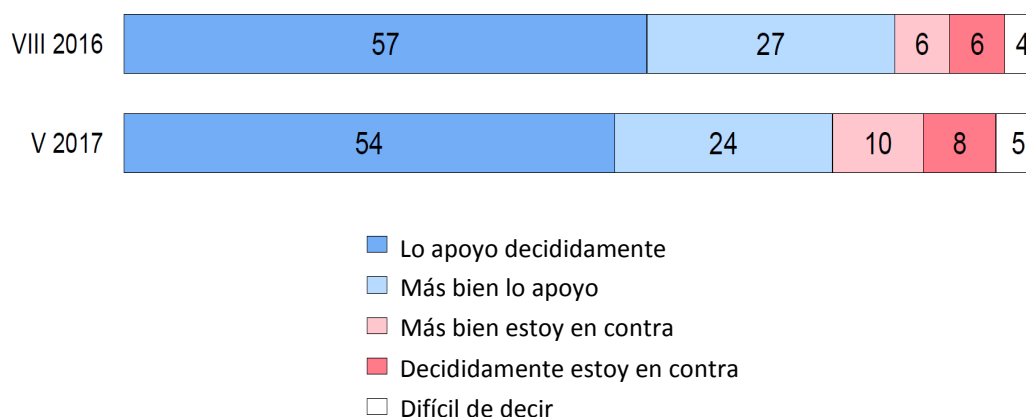
La reducción de la edad de jubilación, así como el lanzamiento del programa Familia 500+, fue una de las principales promesas electorales del partido Ley y Justicia. El Presidente de la República de Polonia presentó un proyecto de ley sobre este tema en otoño de 2015, cumpliendo su promesa de la campaña electoral. La ley fue aprobada en noviembre de 2016, y ha entrado en vigor el 1 de octubre de 2017 (en términos de tiempo para prepararse para los sistemas de seguridad social, etc). De acuerdo con la ley, la edad de jubilación se reducirá a 60 años para las mujeres y 65 años para los varones (sin embargo, las normas no establecen la obligación a retirarse después de alcanzar la edad legal de jubilación). Los cambios cubrirán tanto a los asegurados del sistema general de pensiones (ZUS) como a los agricultores (KRUS). El coste de la reforma del presupuesto estatal se estima en alrededor de 10-15 mil millones de zlotys al año.

Esta reforma retiró las enmiendas adoptadas en 2012 por el gobierno PO-PSL, que preveía una edad de jubilación con aumento gradual de las mujeres y los varones a los 67 años (suponiendo que los varones lo alcanzarán en 2020, y en 2040 las mujeres). El gobierno de PO-PSL hizo esto en contra de la voluntad del pueblo, por lo que no es sorprendente que la propuesta del partido Ley y Justicia para bajar la edad de jubilación a 60 años para las mujeres y 65 años para los varones fue acogida muy favorablemente. Según las investigaciones de CBOS (octubre de 2016 y de junio de 2017), el año pasado, el apoyo a los planes de regresar a la edad de jubilación anterior fue declarado por el 84% de los encuestados (incluyendo 57% apoyan firmemente), mientras que el 12% expresó su oposición. En este año las proporciones son similares (véase Gráfico 6). Los mayores partidarios de la reducción de la edad de jubilación eran trabajadores cualificados y no cualificados (90-92%) y los agricultores (98%), y los más opuestos fueron los ejecutivos y profesionales (28%), y los propietarios de negocios (29%).

### Gráfico 6

#### Resultados de la encuesta de opinión pública sobre la reducción de la edad de jubilación (en %)

¿En general, apoya la reducción de la edad de jubilación a 60 años para las mujeres y 65 años para los varones?



Fuente: CBOS, junio de 2017

En diciembre de 2016 se aprobó una ley que aumentó las pensiones de jubilación y las de incapacidad, más bajas. Hasta ahora, la pensión mínima era un poco más de 882 zlotys. A partir del 1 de marzo de 2017, la pensión mínima, la pensión de invalidez total y la pensión de supervivencia aumentaron a 1000 zlotys en cifras brutas. De esta manera alcanzaron el nivel del 50% del salario mínimo. Las mujeres obtuvieron el derecho para una jubilación mínima con 20 años de cotizar, para los varones 25 años. En julio de 2017, el Ministro para la Familia, Trabajo y Política Social anunció que se consideran nuevas soluciones, según las cuales, los jubilados que reciben pensiones más bajas (hasta 1500 zlotys) también recibirán (desde marzo de 2018), un complemento anual de la pensión de una sola vez de 500 zlotys (a menos que esto supere la capacidad del presupuesto del Estado).

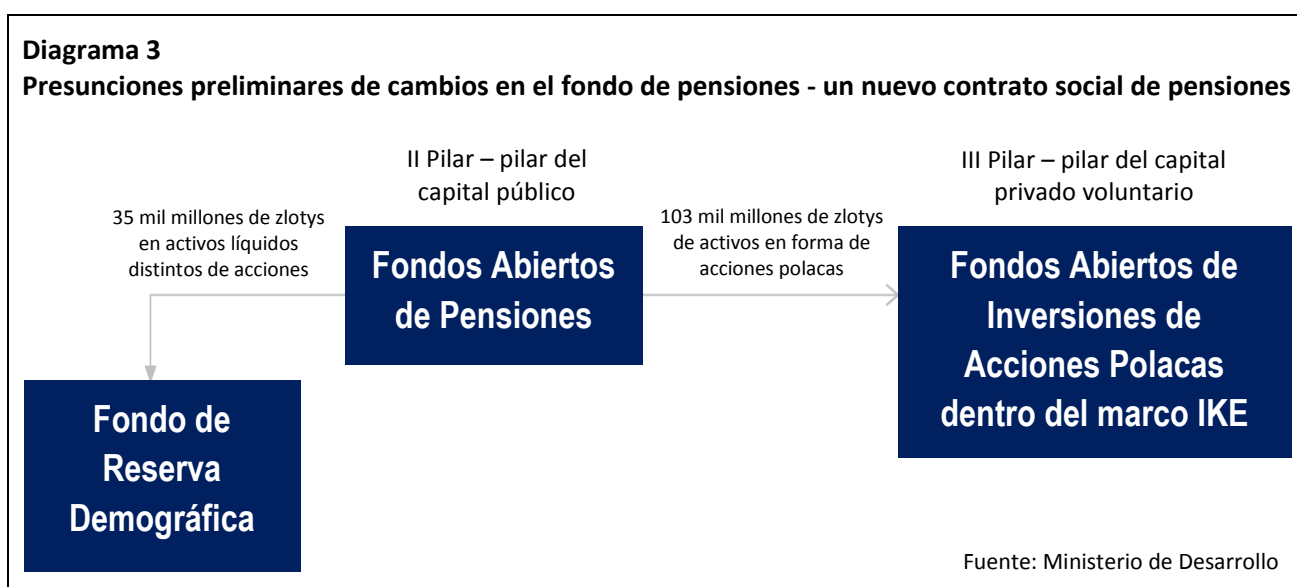
Al mismo tiempo, también en diciembre de 2016, se promulgó una ley que reducía las prestaciones de jubilación e invalidez a los antiguos oficiales de las instituciones de seguridad de la República Popular de Polonia. Los antiguos funcionarios recibían pensiones muy elevadas (a menudo más de 10.000 zlotys), mucho más altas que la pensión media (ahora alrededor de 2000 zlotys), lo cual era percibido por la mayoría de la gente como una injusticia grave. Era particularmente alarmante que los ex funcionarios del régimen comunista recibieran pensiones mucho más altas que los activistas de la oposición anticomunista en la República Popular de Polonia. De acuerdo con esta ley, la reducción de las jubilaciones y pensiones no podrán superar la pensión media pagada por el Instituto de la Seguridad Social (en junio de 2016 la pensión de jubilación media ascendió a 2053 zlotys, la pensión por incapacidad laboral – 1543 zlotys, y la pensión familiar de supervivencia – 1725 zlotys). Las nuevas prestaciones se pagarán a partir del 1 de octubre de 2017.

Al principio se estimó que la reducción de las pensiones por jubilación y de incapacidad laboral abarcaría a unas 32 mil personas y traería anualmente más de 500 millones de zlotys en ahorros para el presupuesto del Estado. Actualmente, se estima que puede concernir hasta 50 mil personas, porque en junio de 2017 el Instituto de la Memoria Nacional (IPN) confirmó el hecho de servir al Estado totalitario a casi 48,7 mil ex oficiales (actualmente el IPN sigue investigando a unas 1700 personas).

Por último, cabe mencionar el Programa de Construcción de Capital de la Estrategia de Desarrollo Responsable (SOR). Este programa prevé la creación de Programas Laborales de Capital universales y voluntarios (PPK) y Programas Individuales de Capital (IPK) dentro del marco del tercer pilar del sistema de pensiones, que está poco desarrollado (sólo 380 mil personas usan los programas de pensiones laborales). El efecto del programa es aumentar el número de participantes PPK a 5,5 millones de personas, de 12 mil millones a 22 mil millones de zlotys en ahorros adicionales a largo plazo por año, 16,5 millones de personas ahorrando en IKE, también aumentar el crecimiento del PIB a largo plazo en alrededor de 0,4 puntos porcentuales por año, etc).

En cuanto al segundo pilar, es decir, los Fondos de Pensiones Abiertos (OFE), considerados ineficaces entre otros por el bajo nivel esperado de las pensiones del segundo pilar, lo que está previsto para transferir el 75% de los activos de OFE (es decir, unos 103 mil millones de zlotys en forma de acciones polacas) para abrir Fondos de Inversión Abiertos de Acciones Polacas en Cuentas de Retiro Individual (IKE), que es el tercer pilar. El 25% restante de los activos de los fondos (es decir, cerca de 35 mil millones de zlotys en forma de activos líquidos distintos de las acciones polacas) serían transferidos al Fondo de Reserva Demográfica, durante el registro de estos fondos en las subcuentas en el Instituto de Seguridad Social – ZUS (véase Diagrama 3). Esto se refiere a la parte de los activos (más de 138 mil millones de zlotys) que quedan en el OFE después de que el gobierno de PO-PSL transfiriera 51,5% de los activos de OFE a ZUS (pilar I) en 2014. La transferencia de dicha suma de 103 mil millones de zlotys a cuentas individuales (IKE), esto abarcaría a todos los 16,5 millones de participantes de la OFE, lo que supondría un promedio de 6300 zlotys por persona.

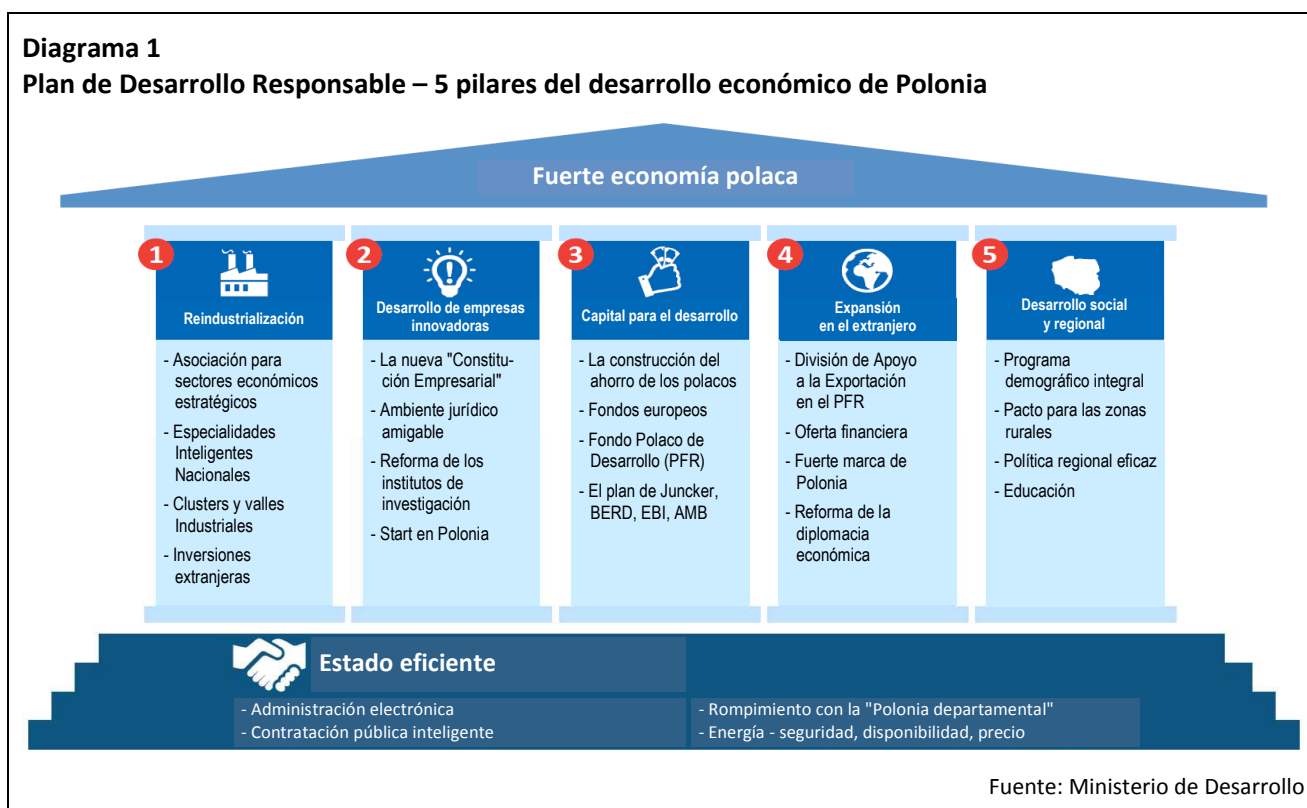
Según el SOR, la preparación del Programa de Construcción de Capital está prevista para 2017, y la implementación para 2018-2019. En julio de 2017, el Ministro de Desarrollo y Finanzas anunció que la reforma de los fondos de pensiones abiertos entraría en vigor a principios de julio de 2018, es decir, medio año después de lo previsto inicialmente. El nuevo término se deriva del hecho de que se trata de una reforma muy completa que todavía requiere algunos arreglos interministeriales, y el ZUS también deberá prepararse para ello.



## SEGUNDA PARTE – ECONOMÍA Y FINANZAS

### Estrategia de Desarrollo Responsable

En febrero de 2017, el gobierno adoptó la Estrategia a favor del Desarrollo Responsable, que es una ampliación del Plan a favor del Desarrollo Responsable (el Plan de Morawiecki) presentado en febrero de 2016 y basado en el desarrollo económico de Polonia en los 5 pilares (véase Diagrama 1). La estrategia, desarrollada por el Ministerio de Desarrollo en cooperación con otros ministerios, define las orientaciones a medio y largo plazo del desarrollo de Polonia, es decir, para 2020, con vistas a 2030.



La estrategia se centra en tres objetivos: (I) crecimiento económico estable cada vez más fuerte basado en el saber; (II) desarrollo socialmente sensible y territorialmente equilibrado; y (III) el estado efectivo y las instituciones. El efecto esperado de la estrategia es aumentar la riqueza de los polacos y reducir el número de personas en riesgo de pobreza y exclusión social. Los planes para aumentar el ingreso familiar promedio de 75-80% de la media de la UE en 2020, y al año 2030 un acercamiento a la media comunitaria, al mismo tiempo haciendo un esfuerzo por reducir las diferencias de los ingresos entre las diferentes regiones del país.

La estrategia hace hincapié en la modernización y la innovación de la economía polaca. Durante el último cuarto del siglo, el desarrollo y el crecimiento económico en Polonia se basaron en bajos costes laborales (mano de obra barata), pero estas fuentes se están agotando. Sin embargo, muchas compañías polacas compiten sólo con precios bajos, pero con poca innovación en el mercado. Mientras tanto, el mundo entra en una fase de la cuarta revolución industrial (la llamada Industria 4.0) basada en la digitalización, la robótica, la mecanización, la automatización, etc. Por lo tanto, la estrategia identifica una serie de proyectos emblemáticos innovadores, por ejemplo: el coche eléctrico, E-bus, Luxtorpeda 2.0, Batory, Żwirko y Wigura (diseño y construcción en Polonia de vehículos eléctricos, vehículos ferroviarios innovadores, barcos y aviones), Cyberpark Enigma (seguridad informática), Telemedicina, Centro de Desarrollo de la Biotecnología,



dispositivos médicos polacos (robot polaco médico, medicamentos genéricos y biosimilares), Ecoconstrucción, muebles polacos, minas inteligentes, etc.

En relación con el mencionado desarrollo territorial y la reducción de las disparidades entre las diferentes regiones del país, sirve el presentado en abril de 2017 paquete de apoyo para las ciudades de tamaño medio. Cubre las ciudades de más de 20.000 habitantes y las ciudades de más de 15 mil habitantes que son capitales de distritos (excluyendo las ciudades de provincia. Actualmente son 255 ciudades en todo el país, de las cuales 122 centros urbanos necesitan un apoyo especial que pierden las mayores funciones socio-económicas. Los principales elementos del paquete es el apoyo de los fondos europeos, las preferencias para localizar inversiones y facilitar el acceso al Fondo Autónomo de Inversión gestionado por el Fondo Polaco de Desarrollo (PFR). Se prevé que el apoyo de los programas operativos nacionales gestionados por el Ministerio de Desarrollo ascenderá a casi 2,5 mil millones de zlotys de los fondos de la UE para 2014-2020.

La estrategia debe aplicarse no sólo a nivel nacional, sino también en la dimensión regional. Los proyectos regionales clave contemplados en la estrategia son la construcción de las autopistas internacionales Via Baltica (de Polonia a Lituania y Letonia hasta Estonia) y de Via Carpatia (de Lituania a Grecia por siete países de la UE) en Polonia por las voivodías orientales. En junio de 2017, el gobierno aumentó de 107 mil millones a 135 mil millones de zlotys el límite financiero para el Programa Nacional de Construcción de Carreteras hasta 2023.

Otros planes regionales incluyen, por ejemplo, la creación de un centro para el tránsito y comercio del gas para los países de Europa del Este. En marzo de 2017 en Varsovia se celebró también el Congreso de Innovadores de Europa del Este. Aparte de las startups, grandes corporaciones, economistas y organizaciones no gubernamentales, participaron en él los Primeros Ministros del Grupo Visegrad, quienes suscribieron la declaración de Varsovia sobre el fortalecimiento de la cooperación regional en investigación, tecnología, innovación, digitalización, etc.

Estas actividades son una oportunidad para fortalecer la cooperación económica y las relaciones mutuas dentro del llamado "Tresmares", es decir, 12 estados de la UE situados en Europa del Este entre los mares Adriático, Báltico y Negro (Polonia es el país más grande de esta región). Los países de Tresmares colaboran en el desarrollo de la infraestructura, la energía, la digitalización y la economía. En agosto de 2016, tuvo lugar la primera cumbre de los estados de Tresmares en Dubrovnik (Croacia). La segunda cumbre de estos países se organizó en julio de 2017 en Varsovia, y el invitado honorario fue el presidente de los Estados Unidos, Donald Trump, que está interesado en la región Tresmares, entre otros, en el contexto de la colaboración energética, es decir, la exportación de gas estadounidense a los países de Europa del Este.

**Diagrama 2**  
**Curso previsto de la Via Carpatia**



Fuente: Ministerio de Infraestructura y Construcción



## Constitución de Negocios y el paquete para los empresarios

Una de las prioridades de la estrategia de desarrollo responsable es el desarrollo del espíritu empresarial, incluidas las micro, pequeñas y medianas empresas, que representan más del 90% de todas las empresas de Polonia. En consecuencia, el Ministerio de Desarrollo ha preparado la reforma de la legislación económica polaca desde 1989, contenida en dos paquetes – "100 cambios para las empresas" y la Constitución de Negocios. Su objetivo es desbloquear el potencial de los empresarios polacos, limitados por diversos obstáculos legales, administrativos, etc.

El paquete "100 cambios para las empresas" introduce en la legislación polaca para eliminar las restricciones más onerosas para los empresarios. A partir del 1 de enero de 2017, rigen algunos de los cambios, incluyendo la cláusula de seguridad jurídica; el aumento del límite de los ingresos netos de la venta de bienes, productos y transacciones financieras, a los que los sujetos pasivos del IRPP pueden mantener libros fiscales de ingresos y gastos (de 1,2 millones de euros a 2 millones de euros); el aumento del límite de la renta imponible de las actividades empresariales en forma de ingresos a destajo de los ingresos registrados (de 150 mil a 250 mil euros); la prohibición de reinspección cuando se refiera al alcance de la inspección realizada anteriormente; etc. Estos cambios los introdujo la Ley de desregulación, que aportará a los emprendedores ahorros considerables (al menos 500 millones de zlotys al año).

En abril de 2017, el Parlamento aprobó otras dos leyes del paquete "100 cambios para las empresas", es decir, la modificación del Código de Procedimiento Administrativo y la denominada "Paquete de deuda". Estas leyes entraron en vigor el 1 de junio de 2017 (con algunas excepciones). La primera proporciona, entre otros, que las relaciones ciudadano-Estado serán más amistosas (por ejemplo, conforme al principio de interpretación amistosa de los reglamentos o del uso de la mediación), los asuntos oficiales serán gestionados más rápido (incluyendo "la gestión silenciosa del asunto"), y las sanciones administrativas serán adecuadas a la culpabilidad. Mientras que el Paquete de deuda permitirá a las empresas estudiar mejor la credibilidad de los contratantes, permitirá rápidamente recuperar las deudas, ayudará a contrarrestar la congestión de pagos, etc. La ley prevé, entre otras cosas, acortar las etapas de los procedimientos legales, aumentar dos veces el límite de la cantidad en disputa en el modo sencillo (de 10 mil a 20 mil zlotys) y la resolución de los casos de los empresarios en demandas colectivas (hasta ahora sólo disponible para los consumidores). La ley también proporciona un margen más amplio para obtener información sobre las posibles obligaciones de los contratantes potenciales en las oficinas de información comercial y los registros que contienen datos de cuentas por cobrar. A partir del 1 de enero de 2018, comenzará a funcionar el Registro de Deuda Pública y el Registro Central de Reestructuración y Quiebra.

El propósito de la Constitución de Negocios es aplicar el principio de libertad económica, que se había aplicado anteriormente en Polonia de manera incompleta, en la Constitución de la República de Polonia. El elemento principal de la Constitución de Negocios – Ley del derecho de los empresarios (los trabajos están todavía en curso, se espera que entre en vigor en 2018), va a introducir una serie de políticas favorables a los negocios, incluyendo se permite el principio "lo que no está prohibido, es válido"; el principio de presunción de la integridad del empresario; el principio de proporcionalidad (la autoridad no podrá imponer una carga indebida a un empresario); el principio de responsabilidad de los funcionarios por la violación de la ley; "Reducción para empezar" (exención para los empresarios principiantes de pagar las cotizaciones a la seguridad social durante los primeros 6 meses); "actividad no registrada" (exención de las empresas más pequeñas cuyos ingresos mensuales no superan el 50% del salario mínimo del registro de actividades), etc.

En 2018, se introducirán otros elementos del paquete de "100 cambios para las empresas", incluyendo la simplificación de la herencia de la empresa familiar tras la muerte del propietario, acortando el período de archivación de las fichas de los empleados (de 50 a 10 años) y la informatización de la introducción de la sociedad anónima simple, adaptada a las necesidades de las nuevas empresas, etc. En cambi, las siguientes

leyes que formarán parte de la Constitución de Negocios introducirán, entre otros, la simplificación de los impuestos (por ejemplo, a través de la eliminación de los múltiples requisitos de documentación, la estandarización de formularios, la simplificación de las normas contables para los gastos deducibles), el establecimiento de la Comisión Conjunta de Gobierno y Empresarios, el Defensor de los Empresarios, el Punto de Información para los Empresarios.

También es importante construir un puente entre la ciencia y los empresarios, es decir, entre la investigación y su aplicación en los negocios. El sector de la ciencia debería generar nuevos conocimientos que las empresas implementarían en forma de nuevos productos y servicios. Es uno de los pilares de la llamada "la estrategia de Gowin".

## Inversiones extranjeras en Polonia

En opinión de la oposición, la política económica del Gobierno del partido Ley y Justicia era la de desalentar a las empresas extranjeras a invertir y realizar negocios en Polonia. Como resultado, hubo una salida de inversionistas extranjeros de Polonia a otros países. Por su parte, según un informe de la consultora internacional Ernst & Young (mayo de 2017), Polonia es uno de los países más atractivos de Europa para los inversores en la región y líder en Europa del Este en inversiones extranjeras directas (IED). En 2016, los inversores extranjeros anunciaron su intención de implementar más de 250 proyectos en Polonia (un aumento de más del 20% en el marco de año tras año), lo que le dio a Polonia el 5º lugar entre los países europeos. Polonia también ocupa el 2º lugar en Europa en términos del número de empleos creados en el marco de la IED, alrededor de 22.000 el año pasado, es decir, más que en Alemania o Francia (véase Tabla 1).

**Tabla 1**

**Inversión extranjera directa (IED) – ranking de los países europeos (2016)**

**a) número de proyectos previstos relativos a la BIZ**

1	Gran Bretaña	1144	7%	↑
2	Alemania	1063	12%	↑
3	Francia	779	30%	↑
4	España	308	24%	↑
5	Polonia	256	21%	↑
6	Países Bajos	207	-5%	↓
7	Rusia	205	2%	↑
8	Bélgica	200	-5%	↓
9	Irlanda	141	11%	↑
10	Turquía	138	3%	↑

**b) número de empleos creados por BIZ**

1	Gran Bretaña	43 165	2%	↑
2	Polonia	22 074	12%	↑
3	Alemania	19 961	17%	↑
4	Rumania	17 545	38%	↑
5	Francia	16 980	24%	↑
6	Serbia	16 396	54%	↑
7	Rusia	15 064	10%	↑
8	Rep. Checa	14 292	53%	↑
9	España	12 969	82%	↑
10	Hungría	12 450	6%	↑

Fuente: Ernst & Young, maj 2017

De acuerdo con el Ministerio de Desarrollo, desde el comienzo de 2016, dentro del marco de las inversiones que disfrutaban de diversas formas de apoyo público se ha logrado atraer a más de 300 inversiones a Polonia, que generan directamente más de 16 mil empleos, e indirectamente 34 mil adicionales, para un total de más de 50.000 empleos. Polonia se ha convertido en el primer país de elección para los inversores extranjeros en el sector de la producción industrial, como los fabricantes motores para automóviles y aeroespaciales.

Se observa la especialización regional de sectores particulares de la industria, por ejemplo Silesia se convierte en un valle de la industria automotriz, Subcarpacia en el de la aeroespacial, en Pomerania renace la industria de la construcción naval (que durante los gobiernos de PO-PSL los astilleros en Szczecin y Gdynia

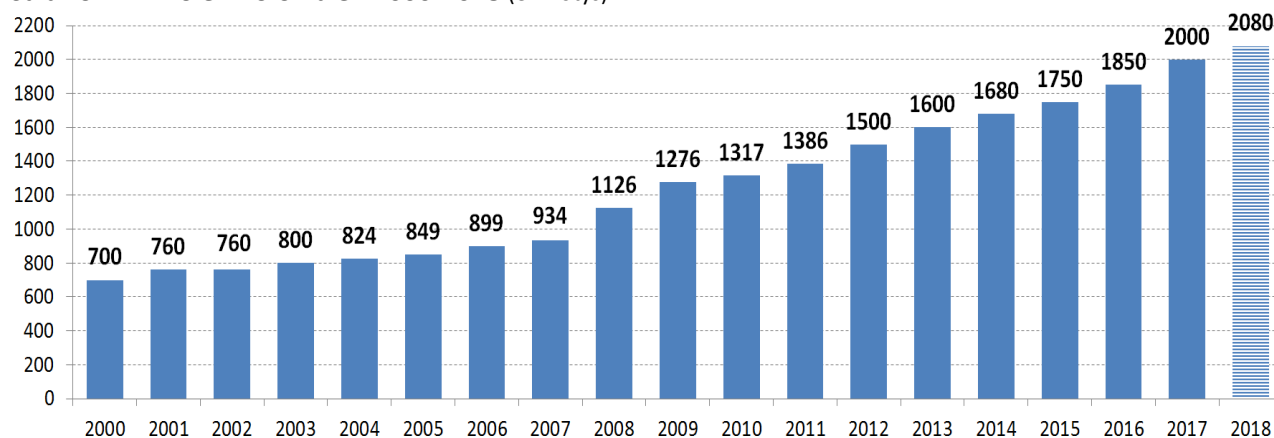
se habían colocado en liquidación). En cuanto a la cuenca automotriz de Silesia (incluyendo la región de Baja Silesia, Opole y Silesia), entre las principales inversiones extranjeras se incluye la construcción de una fábrica en Jawor, que producirá motores de la nueva generación de automóviles de Mercedes-Benz (la colocación de la primera piedra de la fábrica fue en junio de 2017). El valor de la inversión ascenderá a más de 2 mil millones de zlotys y dará lugar a unos 500 nuevos puestos de trabajo. Otro ejemplo es la construcción de la primera fábrica europea de baterías eléctricas en el municipio de Kobierzyce. El consorcio coreano LG Chem invertirá más de 1,3 mil millones de zlotys y creará más de 700 empleos. En cuando al valle aeroespacial de Subcarpacia, allí se levantan 10 nuevas inversiones de industrias de la aviación: en Mielec (3), Trzebowno (3), Ropczyce (2) y Stalowa Wola (1). El valor de las respectivas inversiones oscila entre 5 millones a 224 millones de zlotys. Por último, con respecto a la industria de la construcción naval polaca, en los astilleros nacionales se construirán dos transbordadores de alta mar para pasajeros y automóviles (anteriormente los transbordadores para la estatal Navegación Marítima Polaca del Báltico se ordenaban de China). En enero de 2017, el Grupo Polaco de Armamento adquirió en Szczecin el Parque Industrial en el antiguo Astillero de Szczecin, y en mayo de 2017 se firmó un acuerdo preliminar sobre la compra del Astillero de la Marina de Guerra en Gdynia (el acuerdo se finalizará en septiembre de 2017). Estas inversiones están dirigidas a crear un grupo polaco de astilleros, el más grande del Mar Báltico y uno de los más grandes de Europa.

## Salarios e impuestos

En julio de 2017, el gobierno determinó que el salario mínimo de los empleados en virtud de un contrato de trabajo en 2018 será de 2080 zlotys (véase Gráfico 1). Desde el 1 de enero de 2017, es de 2000 zlotys, es decir, 150 zlotys más que un año antes, cuando era de 1850 zlotys. Estas cantidades (2000 y 2080 zlotys) corresponde a 46-47% del salario medio en el sector de las empresas (de acuerdo con la Oficina Central de Estadística – GUS, en junio de este año estaba a unos 4502 zlotys, y en enero a 4277 zlotys).

**Gráfico 1**

**Salario mínimo en Polonia en 2000-2018** (en zlotys)



Fuente: Oficina Central de Estadística (GUS)

También en julio de 2017, el gobierno aceptó que el salario mínimo por hora en 2018 será de 13,5 zlotys. Desde el 1 de enero de 2017, la tarifa mínima por hora es de 13 zlotys. Esto se aplica a los contratos de encargo de obra y contratos de servicios, de personas físicas y trabajadores autónomos (con actividad económica). Anteriormente, una persona empleada con contratos civiles (aproximadamente 1,3 millones de personas) tenían muy bajas tarifa por hora (por ejemplo 5-6 zlotys), lo que significa que, en la práctica, su salario era inferior al salario mínimo. Debido al hecho de que no todos los empleadores respetan las nuevas normas sobre la tarifa mínima por hora, la Inspección Estatal de Empleo, en febrero de este año



puso en marcha controles masivos. Los inspectores no solo verifican que si la tarifa es de 13 zlotys por hora, sino también que no se abuse de los contratos civiles (es decir, los contratos basura), cuando debería ser un contrato de trabajo. Durante la primera inspección se instruirá, y en caso de reincidencia se enviará el caso al los tribunales, donde las multas pueden llegar hasta los 30 mil zlotys.

A partir del 1 de enero de 2017, está disponible una nueva cantidad libre sin tener que declarar impuestos – 6600 zlotys por año – más del doble de la cantidad anterior (3091 zlotys). La aplicación de una cantidad de dinero igualmente baja para los gobiernos PO-PSL, significó en la práctica la imposición de ingresos a nivel de subsistencia (alrededor de 6500 PLN al año), lo que en otoño de 2015, el Tribunal Constitucional lo declaró disconforme con la Constitución de la República de Polonia. Más de 3 millones de polacos con los ingresos mínimos (por ejemplo, pensionados, pensionistas, estudiantes) recibirán un aumento en la cantidad libre de impuestos. Las personas que ganan hasta 6600 zlotys al año no pagarán impuesto sobre la renta. Para los contribuyentes que ganan más, pero menos de 11 mil zlotys por año, el importe gratuito se reducirá gradualmente hasta el nivel de 3091 zlotys. Las personas que tengan un ingreso anual entre 11 mil a 85.528 zlotys se gravarán en los términos actuales, con una cantidad libre de 3091 zlotys. Por encima de los ingresos de 85.528 zlotys al año la cantidad libre se reducirá gradualmente, y los contribuyentes que ganan más de 127 mil por año no tendrán ninguna cantidad libre sin tener que declarar impuestos.

La cantidad libre de 6600 zlotys es un compromiso entre el deseo de proporcionar un mínimo de justicia social y la capacidad actual del presupuesto estatal. Su costo para el mismo es de alrededor de 1 mil millones de zlotys al año. Por otra parte, el aumento de esta cantidad a 8000 zlotys – que se mencionó en la campaña electoral y que ahora recuerda la oposición – sería demasiado pesado para el presupuesto en esta fase. Sin embargo, es posible aumentar aún más la cantidad libre sin tener que declarar impuestos en el futuro, en caso de se pueden garantizar los ingresos presupuestarios adecuados (por ejemplo, como resultado del fortalecimiento del sistema fiscal).

A partir del 1 de enero de 2017, la tarifa del impuesto sobre sociedades CIT para las pequeñas empresas se redujo del 19% al 15%, es decir, las empresas cuyo ingreso anual de ventas no superaban los 1,2 millones de euros. Esta reducción también se aplica a las empresas que inician su actividad mercantil. En total, alrededor del 90% de los contribuyentes del CIT lo utilizarán, es decir, casi 400 mil empresas. La tarifa reducida del CIT le costará al presupuesto estatal alrededor de 270 millones de zlotys, pero también hay provisiones para fortalecer la recaudación de impuestos para compensar este déficit presupuestario.

En 2017, se dio un alivio significativo del impuesto sobre la renta de los contribuyentes. En marzo de 2017, se aprobó una ley por la que unos 13 millones de contribuyentes que presentan la declaración anual de impuestos PIT, podrán hacerlo de la manera más sencilla posible. Todo lo que tiene que hacer es enviar su solicitud a la respectiva oficina de impuestos, y en base a la solicitud y la información de su empleador o instituciones de pensiones, la oficina complementa la declaración de impuestos y se la envía al contribuyente para aceptarla (en plazo de 5 días). Esta nueva forma de liquidación (a través de Internet) es una gran conveniencia para los contribuyentes, ya que ahorra tiempo y elimina el riesgo de cometer errores en la declaración.

## **Presupuesto del Estado – fortalecimiento del sistema fiscal**

Una de las principales quejas de la oposición a los programas sociales del gobierno (por ejemplo, Familia 500+, Vivienda+, medicamentos gratuitos para las personas mayores, el aumento de la cantidad libre sin tener que declarar impuestos, etc), y programas económicos (por ejemplo, la reducción de impuestos para las pequeñas empresas) fue la supuesta falta de dinero para financiarlos. En realidad, es una carga significativa para el presupuesto del Estado (por ejemplo, el costo anual del programa Familia 500+ es de 23-25 mil millones de zlotys y el costo de la reducción de la edad de jubilación es de 10-15 mil millones de zlotys por año), pero estos gastos pueden ser cubiertos por los ingresos adicionales, que en tiempos de la



coalición PO-PSL el presupuesto del estado perdió como resultado de actividades fraudulentas y delictivas, tales como la evitación (es decir, la optimización fiscal agresiva) o la consecución por fraude de la devolución del IVA (los llamados carruseles IVA). Se estima que cada año, el presupuesto del Estado perdía decenas de miles de millones (10-40 mil millones de zlotys de CIT, y 40-55 mil millones de zlotys en el IVA). Se estima que bajo el gobierno de la coalición PO-PSL, el presupuesto estatal perdió 220 mil millones de zlotys y quizás incluso 300 mil millones de zlotys. Esto es lo que Polonia ha recibido de la UE para la política de cohesión (es decir, ponerse al día con los países más ricos de la UE) en los años 2014-2020. Estos dineros serían suficientes para financiar repetidas veces el programa Familia 500+, construir miles de autopistas, escuelas, hospitales, etc.

En consecuencia, después de las elecciones, el gobierno del partido Ley y la Justicia (PiS) ha comenzado un trabajo intensivo para fortalecer el sistema fiscal. A partir del 1 de marzo de 2017, la Administración Tributaria Nacional (KAS) inició operaciones, consolidando la administración tributaria, el control fiscal y aduanas (véase Diagrama 3). Anteriormente funcionaban por separado, causando dispersión y duplicación de tareas, mayores costes, etc (esto fue reportado por informes del Banco Mundial). Estas estructuras funcionaron sin mayores cambios durante más de 30 años, y el propósito de la reforma es adaptarlas a las realidades actuales de la economía global. Esta reforma fue planeada por el gobierno PiS en 2005-2007, pero el resultado de la elección de 2007 hizo que fuera abandonada por la coalición PO-PSL. Desde su establecimiento, la KAS ha venido combatiendo acciones que ponía en riesgo de pérdidas el presupuesto del Estado. En los últimos meses, los funcionarios de la KAS, en cooperación con otros servicios (Policía, Seguridad Interior, Guardia de Fronteras) deshicieron muchos grupos criminales nacionales e internacionales que comerciaban ilegalmente combustibles en Polonia, consiguiendo fraudulentamente devoluciones del IVA mediante facturas ficticias; clausuraron casinos ilegales, detuvieron el uso de máquinas tragamonedas ilegales, frustraron el contrabando de tabaco, cigarrillos, alcohol, combustible y otros bienes (por ejemplo, ámbar, pieles de zorro, caviar), etc.

**Diagrama 3**

**Administración Tributaria Nacional – tipo y número de unidades**



Fuente: Ministerio de Hacienda

En julio de 2016, el Ministerio de Hacienda introdujo el Archivo de Control Uniforme (informatización de los controles de registros fiscales que, entre otras cosas, permite la detección de facturas para actividades ficticias). En agosto de 2016, empezó a regir el Paquete de combustibles, que es reducir la economía sumergida en el mercado de los combustibles líquidos (hasta el 30% del mercado). Ya en los primeros meses, el paquete comenzó a producir resultados tangibles, es decir, el consumo de combustible aumentó de fuentes legales – un 29% en septiembre de 2016, un 26% en septiembre y un 17% en octubre respecto al mismo período del año anterior (datos de la Organización Polaca de la Industria y del Comercio del Petróleo). Las empresas polacas Lotos y Orlen también confirmaron que en el tercer y cuarto trimestre de 2016 registraron un incremento de 20-25% en las ventas de combustibles (similarmemente en el primer semestre de 2017). En abril de 2017, entró en vigor el paquete de transporte, es decir, las normas de control del transporte por carretera de “mercancías sensibles”, en las que existe un elevado riesgo de evasión fiscal (combustibles para motores y fuelóleos, aceites lubricantes, alcohol, tabaco), incluidas las sanciones por infracciones.



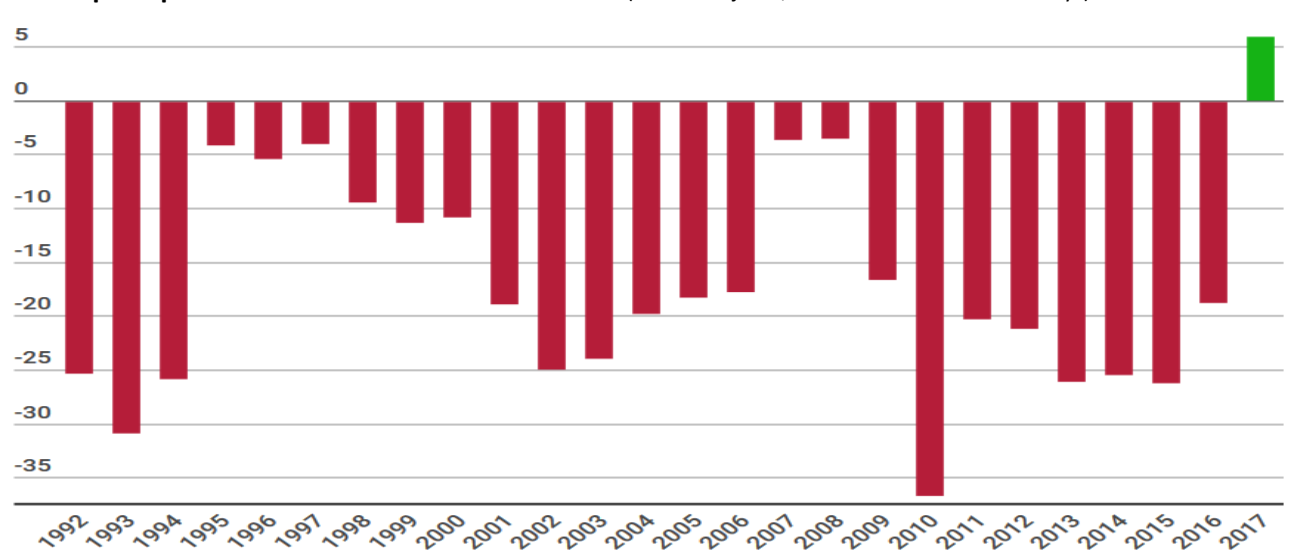
En el contexto de las sanciones cabe mencionar que el 1 de marzo de 2017 entró en vigor la modificación del código penal elaborado por el Ministerio de Justicia, que prevé sanciones severas para la emisión de facturas ficticias de IVA. En el caso de facturas por un valor superior a 5 millones de zlotys, se enfrentará a una pena de al menos 3 años de prisión, y si su valor supera los 10 millones de zlotys, el delincuente se enfrenta a una pena de 5 a 25 años de prisión. Tales sanciones severas están motivadas, entre otros, por la gran escala de este tipo de delitos en 2013. Las autoridades de control fiscal han detectado facturas ficticias por la cantidad de 19 mil millones de zlotys, en 2014 fue de 33 mil millones de zlotys, y en 2015 hasta 81 mil millones de zlotys.

Este es el comienzo de la lucha contra la delincuencia fiscal, pero ya hay efectos positivos. En la primera mitad de 2017 (año a año) han aumentado los ingresos presupuestarios de los principales impuestos: IVA 28% (18 mil millones de zlotys), PIT y CIT 8% y 14% respectivamente, y de los impuestos especiales y del azar un 4%. Los ingresos procedentes del impuesto bancario, introducido en 2016, ascendieron a 2,2 mil millones de zlotys a finales de junio de este año (al final de año la recaudación sivrà a 4 mil millones zlotys). El gobierno espera que a finales de 2018, las actividades de fortalecimiento del sistema fiscal aumenten los ingresos presupuestarios en 16-22 mil millones de zlotys. En julio de 2017, el Ministerio de Hacienda presentó un proyecto de reforma de la legislación fiscal (PIT y CIT), contrarrestando la optimización tributaria agresiva y reconstruyendo las fuentes de ingresos del CIT (se espera que estas regulaciones generen 27,5 mil millones de zlotys de ingresos presupuestarios adicionales en 2018-2027).

En general, si se trata de la situación presupuestaria del Estado, es buena y atestigua la disciplina mantenida por el gobierno sobre la hacienda pública. En 2016, el déficit presupuestario ascendió a aproximadamente 46 mil millones de zlotys, o el 2,8% del PIB, por debajo de los requisitos de la UE (3% del PIB). A finales de junio de 2017, el presupuesto registró un superávit de casi 6 mil millones de zlotys (véase Gráfico 2). El déficit previsto en 2017 es de alrededor de 59 mil millones de zlotys (2.9% del PIB), aunque se estima que es mucho más bajo (de acuerdo con el FM por debajo de 50 mil millones de zlotys, es decir, el 2,5% del PIB). Se espera que el déficit para este año caiga dentro del límite de la UE (3% del PIB). Bajo los gobiernos de la coalición PO-PSL, el déficit a menudo superaba este límite, por ejemplo, 50 mil millones de zlotys en 2009 (3,7% del PIB), 85 mil millones de zlotys en 2010 (6% del PIB) o 56 mil millones de zlotys en 2011 (3,7% del PIB), de modo que en 2009-2015 Polonia quedó cubierta por el procedimiento de déficit excesivo de la UE.

**Gráfico 2**

**Déficit presupuestario a mediados de un año dado** (a fines de junio, en miles de millones de zlotys)



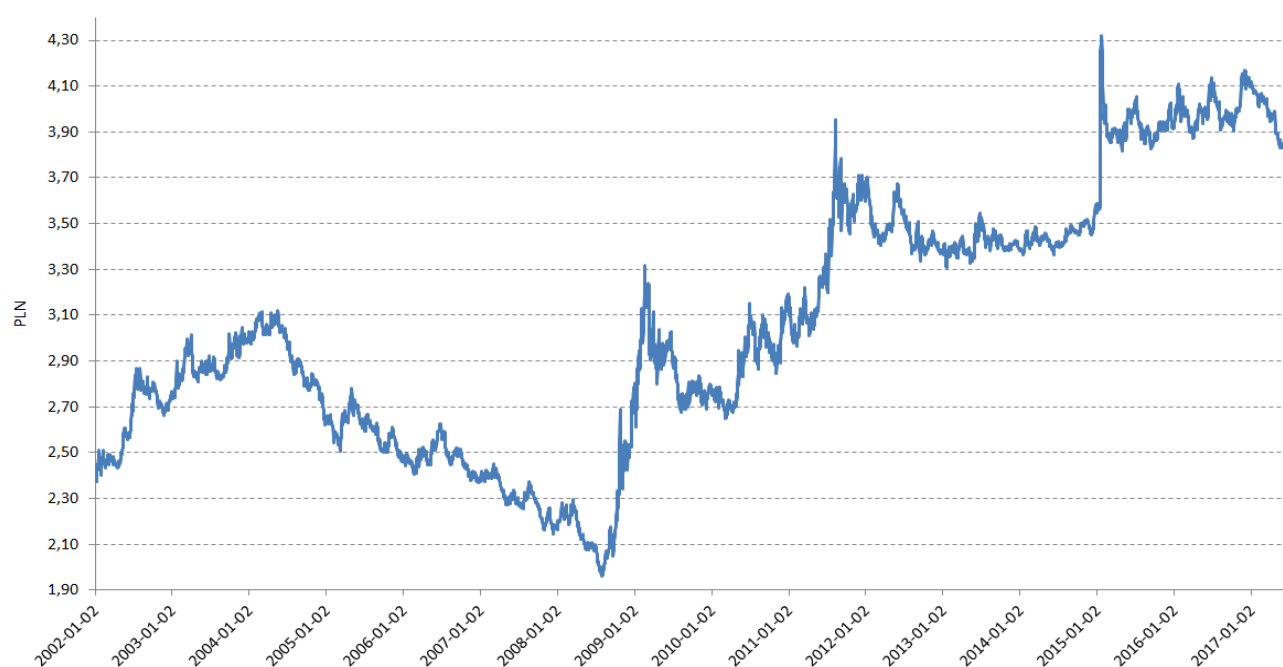
Fuente: Ministerio de Hacienda

## Productos financieros tóxicos

Por muchos años (principalmente en el período 2000-2013), los bancos concedieron préstamos hipotecarios indexados o denominados en francos suizos, sin informar a sus clientes sobre el riesgo del tipo de cambio, es decir, un posible aumento significativo de la deuda bancaria (reembolsado en zlotys), como consecuencia de fluctuaciones desfavorables de los tipos de cambio del zloty contra el franco. Como resultó más tarde, los cambios de curso ocurrieron varias veces – en 2008/2009, 2011 y 2015 (véase Gráfico 3). A mediados de enero de 2015, debido a la liberación del franco suizo frente al euro por parte del banco central suizo, se produjo un fuerte fortalecimiento del franco respecto al zloty, ocasionando un aumento significativo de las cuotas de préstamos y la deuda global de las personas que pagaban los denominados "créditos en francos". En 2016, eran alrededor de 900 mil personas con 535 mil de estos créditos que ascendían a casi 137 mil millones de zlotys.

**Gráfico 3**

**Tipo de cambio del franco suizo en 2002-2017** (estado al 30 de junio de 2017)



Fuente: Banco Nacional de Polonia

Por lo tanto, en 2015 y 2016, hubo varias ideas para resolver el problema de los créditos en francos, entre otros, la conversión de los préstamos a zlotys, cuyo costo para los bancos se estimó en 21-22 mil millones de zlotys (Banco Nacional de Polonia – NBP) ó 30-40 mil millones de zlotys (según la Cancillería del Presidente). En enero de 2017, se nombró un subcomité extraordinario para examinar tres proyectos de ley sobre préstamos en moneda extranjera, presentados por el Presidente de la República de Polonia y los partidos de oposición (PO y Kukiz'15). El proyecto presidencial prevé que los bancos tendrían que pagar a sus clientes (con intereses) la diferencia entre la extensión permitida y la aplicada de hecho por ellos para la conversión de las cuotas del préstamo de francos a zlotys (generalmente aumentada). El proyecto de PO contemplaba la posibilidad de la conversión del crédito a zlotys por el tipo de cambio al día de la suscripción del contrato de reestructuración, y calculando la diferencia entre el valor de la conversión del préstamo y la cantidad adeudada que tendría en ese momento el prestatario, en caso de que el prestatario en el pasado hubo contraído el préstamo en zloty (los bancos condonarían parte de esta cantidad). Por otro lado, el proyecto Kukiz'15 asume el tratamiento de los préstamos en moneda extranjera como si desde el



principio fueran préstamos en zlotys. En abril de 2017, la Comisión de Supervisión Financiera (KNF) calculó los costos que incurrirían los bancos en relación con la entrada en vigor de estos proyectos en 9,1 mil millones de zlotys (el proyecto presidencial), 11,1 mil millones de zlotys (el proyecto del partido PO), y 52,8 mil millones de zlotys (el proyecto del partido Kukiz'15). A modo de comparación: los beneficios del sector bancario polaco en los últimos años ascendieron a 11-16 mil millones de zlotys anuales (14 mil millones de zlotys en 2016). A principios de julio de 2017, tras la reunión del Consejo de Política Monetaria, el presidente del NBP anunció que en la Cancillería se está trabajando en un proyecto de ley sobre el fondo para los prestatarios, que contiene nuevas soluciones.

Otro problema serio es el de las pólizas de depósitos (pólizas de seguros de vida con fondos de capital), que de forma masiva los bancos y compañías de seguros vendían a sus clientes (principalmente en 2009-2013), sin informarles de los altos costos de la liquidación de las pólizas de depósitos, lo que podría significar la pérdida de una parte considerable (hasta un 80-90%) del dinero pagado. El problema de las pólizas de depósitos concierne a unos 5 millones de polacos y se estima en más de 50 mil millones de zlotys. En marzo de 2017, la primera reunión del grupo de trabajo se celebró en el Ministerio de Justicia, que se ocupará del abuso en las ventas de las pólizas de depósitos. En la reunión también asistieron representantes del Ministerio de Hacienda, la Oficina del Defensor Financiero, la Oficina de Competencia y Protección del Consumidor, la Oficina del KNF, la Asociación "Amigable a la póliza", así como los abogados de los perjudicados. Durante la reunión, hubo propuestas de modificación de varias leyes con el fin de facilitar a los clientes de las compañías de seguros para que presenten quejas, mejorar el funcionamiento de las demandas colectivas, evitar que los recursos interpuestos por las aseguradoras sean bloqueados, cubrir con los derechos de los consumidores a los pequeños empresarios, determinar lo que es y lo que no está permitido en los productos de seguros, etc. También se ha considerado la introducción del límite legal de las tasas percibidas en caso de rescisión del contrato de seguro por parte del cliente, limitando el importe de las comisiones, introduciendo una lista de productos de seguros que no pueden ofrecerse a los consumidores, etc.

Por último, cabe mencionar el escándalo financiero Amber Gold. Varios años de actividad de esta pirámide financiera (2009-2012) condujeron a la pérdida de más de 850 millones de zlotys, con cerca de 19 mil personas afectadas, incluyendo a mucha gente que ha perdido todos los ahorros de su vida. Amber Gold se estableció y operó durante el gobierno PO-PSL, pero las autoridades en ese momento no tomaron ninguna acción real para aclarar el asunto. Esta acción fue tomada solamente después de las elecciones ganadas por el partido Ley y Justicia. En marzo de 2016, el Juzgado de Distrito de Gdańsk inició un juicio sobre el caso Amber Gold. Luego, en septiembre de 2016, comenzó la actividad de investigación un comité parlamentario para investigar la legalidad y regularidad de las actividades de las autoridades e instituciones públicas ante las entidades del grupo Amber Gold (en cuanto a los actos y omisiones durante el gobierno de la coalición PO-PSL, eventualmente con el mundo de la política, etc). La Comisión ya ha interrogado, entre otros, al expresidente de Amber Gold, al exjefe del KNF y del NBP, y al hijo del entonces primer ministro Donald Tusk (que entonces trabajaba por las aerolíneas que tenían vínculos financieros con Amber Gold). Al final de los trabajos, en la primavera de 2018, la comisión también planea entrevistar al ex primer ministro Tusk.

## **La situación económica actual y perspectivas**

Por último, vale la pena analizar cómo la economía polaca está actualmente evaluada por instituciones extranjeras (Comisión Europea, FMI, principales agencias de calificación), también en el contexto de las reformas gubernamentales. A continuación se presenta un breve resumen de los principales indicadores macroeconómicos (PIB, inflación, desempleo, finanzas públicas).

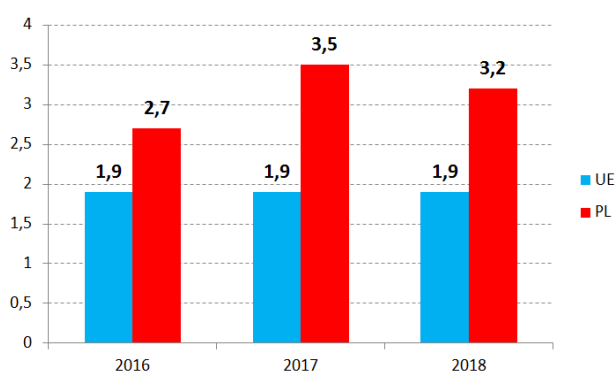
Según las últimas previsiones económicas de la Comisión Europea (*European Economic Forecast*, mayo de 2017), Polonia es uno de los Estados miembros de la UE con mayores tasas de crecimiento. El crecimiento proyectado del PIB en Polonia es del 3,5% en 2017 y del 3,2% en 2018, mucho más que el año pasado

(2,7%) y muy superior a la media de la UE (1,9%) (véase Gráfico 4a). En todo el horizonte se prevé que Polonia tendrá la mayor tasa de crecimiento entre las 10 mayores economías de la UE, y se espera que el crecimiento del PIB sea mayor que el de Polonia sólo en varios países más pequeños de la UE (Malta, Luxemburgo, Rumanía, Irlanda y Hungría). También en su último informe (*Perspectivas de la economía mundial*, abril de 2017), el Fondo Monetario Internacional pronostica que el crecimiento del PIB en Polonia en 2017 y 2018 ascenderá a 3,4% y 3,2%, respectivamente. Previsiones similares también fueron presentadas por la agencia de calificación Fitch en su última evaluación sobre Polonia (julio de 2017), es decir, un 3,3% en 2017 y un 3,2% en 2018-2019. En comparación con las previsiones a principios de este año (enero/febrero), las tres instituciones elevaron sus pronósticos en 0,1-0,3 puntos, lo que significa que evalúan positivamente los fundamentos de la economía polaca. Las expectativas sobre el crecimiento del PIB también han sido aumentadas por el Ministerio de Hacienda y el Banco Nacional de Polonia, que cuenta con un 4% este año.

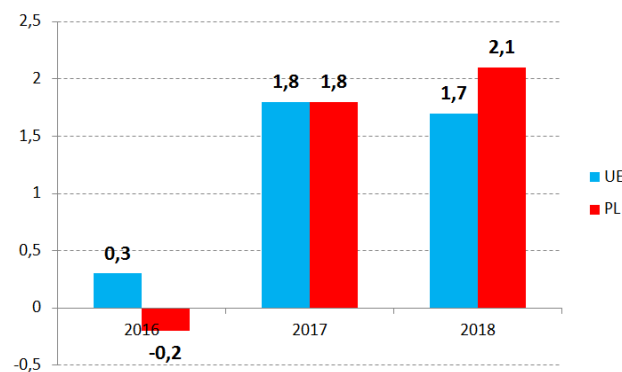
**Gráfico 4**

**Previsiones económicas de la Comisión Europea** (primavera 2017)

**a) Crecimiento del PIB (%)**



**b) Tasa de inflación** (índice de precios de consumo armonizado)



Fuente: Comisión Europea, mayo de 2017

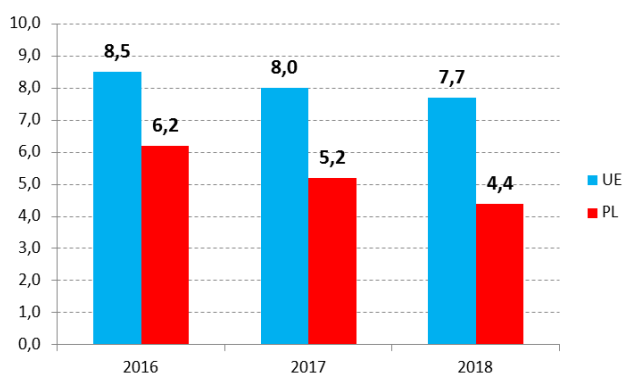
En opinión de la Comisión Europea, el crecimiento del PIB de este año es impulsado por la demanda interna (un fuerte aumento del consumo privado como resultado de mayores salarios y desembolsos del programa Familia 500+), así como a mayores gastos de inversión (principalmente públicos). Del mismo modo, la agencia Fitch estima que los ingresos de los hogares se verán impulsados por la caída del desempleo y las transferencias más altas en el marco del programa Familia 500+, un crecimiento de gastos de los fondos unitarios en este año apoyará la inversión además Polonia se beneficiará de un mayor crecimiento económico de los socios comerciales de la UE.

Tras un período de deflación económica desfavorable (caída de precios), que se produjo en Polonia en 2015 y 2016 (al igual que en otros países de la UE), se proyecta una inflación moderada en Polonia en los años siguientes, es decir, un 1,8% en 2017 y el 2,1% en 2018. El aumento de precios proyectado en Polonia se aproxima a la tasa de inflación media de la UE (véase Gráfico 4b). También coincide con la inflación meta a medio plazo del Banco Nacional de Polonia (2,5% con un margen de desviación de  $\pm 1$  punto porcentual) y el Banco Central Europeo (inferior, pero cercano al 2%). Por otra parte, el FMI prevé que la tasa de inflación en Polonia será del 2,3% (2017) y del 2,4% (2018). En términos de la tasa de inflación de este año, la Comisión redujo sus expectativas (en 0,2 puntos porcentuales) y el FMI las elevó (0,8 puntos porcentuales) en comparación con las previsiones de enero/febrero.

En opinión de la Comisión Europea, entre 2017 y 2018, en Polonia habrá una reducción en el número de empleados. Como consecuencia de la reducción de la edad de jubilación (desde otoño de 2017). Esto

**Gráfico 5**  
**Previsiones económicas de la Comisión Europea**  
(primavera 2017)

**Tasa de desempleo** (% de la fuerza de trabajo total)



Fuente: Comisión Europea, mayo de 2017

aumentará el empleo y la presión sobre el crecimiento de los salarios, aunque será reducido por los trabajadores migrantes (principalmente de Ucrania). Se espera que la tasa de desempleo en Polonia sea del 5,2% (2017) y del 4,4% (2018), muy por debajo de la media de la UE (véase Gráfico 5). Se espera que sólo 3 países de la UE (República Checa, Hungría y Alemania) tengan un desempleo inferior al de Polonia el próximo año (y algunos significativamente más altos, como España y Grecia, cerca del 16% y 22% respectivamente). El FMI también prevé en Polonia una tasa muy baja de desempleo, es decir, 5,5% (2017) y 5,3% (2018). A principios de año (enero/febrero), ambas instituciones predijeron un mayor desempleo en Polonia (0,3-0,4 puntos porcentuales y 0,7-0,8 puntos porcentuales).

Estas proyecciones coinciden con los datos del mercado de trabajo proporcionados por la Oficina Central de Estadística (GUS) y las estimaciones del Ministerio de Familia, Trabajo y Política Social, aunque la metodología polaca difiere de la UE (aplicada por Eurostat). No obstante, los datos y las estimaciones nacionales confirman que el desempleo en Polonia en los últimos meses (mayo y junio de 2017) ha sido el más bajo en 26 años (7,4% y 7,2%). A finales de junio de este año el número de desempleados (1 millón 150 mil personas) fue de casi 240 mil personas menos que hace un año. En los próximos meses el desempleo será aún menor debido al crecimiento del empleo estacional.

En cuanto a las finanzas públicas, la Comisión Europea prevé que el déficit presupuestario (déficit de las administraciones públicas) alcanzará el 2,9% del PIB este año y el próximo año (véase Gráfico 6a), por debajo del límite del 3% del PIB de la UE. En opinión de la Comisión, el déficit de este año puede ser inferior al proyectado si los efectos de fortalecer el sistema fiscal son mejores de lo esperado. Según el FMI, el déficit del sector de las finanzas públicas ascenderá al 2,9% del PIB (2017) y al 2,6% del PIB (2018). En comparación con las previsiones, a principios de este año (enero/febrero), las dos instituciones dejaron sin cambios el pronóstico para el año en curso y el año siguiente disminuyeron en 0,1-0,3 pp. Por otro lado, Fitch rebajó su previsión para el déficit de este año de 3% a 2,6% del PIB. También presentó por primera vez el pronóstico para 2018-2019, según el cual el déficit alcanzará el 2,5% del PIB en ese momento.

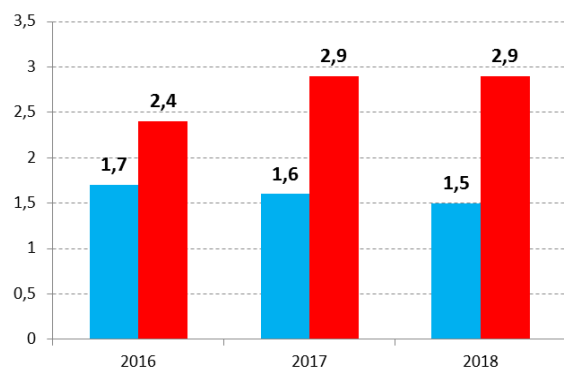
En opinión de la Comisión, el nivel del déficit presupuestario de este año se debe más a la reactivación de la inversión pública y, en menor medida, a los costos asociados al Programa de la familia 500+ y a la reducción de la edad de jubilación. La agencia Fitch expresa una opinión similar: los costos de transferencia para las familias del Programa Familiar 500+ (+ 0,3% del PIB en 2017) y la introducción de una menor edad de jubilación (+ 0,1% del PIB en 2017 y 0,5% en 2018) se compensará en gran medida con un aumento sustancial de los ingresos presupuestarios resultante de un crecimiento económico más rápido y una mejor recaudación de impuestos.

Por otro lado, con respecto a la deuda pública (deuda del sector de las instituciones gubernamentales y autónomas), la Comisión Europea prevé que en los próximos años mostrará una ligera tendencia al alza: 54,6% del PIB (2017) y 55,4% del PIB (2018). Se mantendrá por debajo del límite de la UE del 60% del PIB (también en la Constitución polaca) y muy por debajo de la media de la UE de más del 80% del PIB (véase Gráfico 6b). A su vez, en opinión del FMI, el nivel de la deuda pública polaca respecto al PIB disminuirá sistemáticamente: 54,6% (2017), 54,1% (2018), 53,6% (2019), 52,9% (2020), 52,3% (2021) y 51,7% (2022).

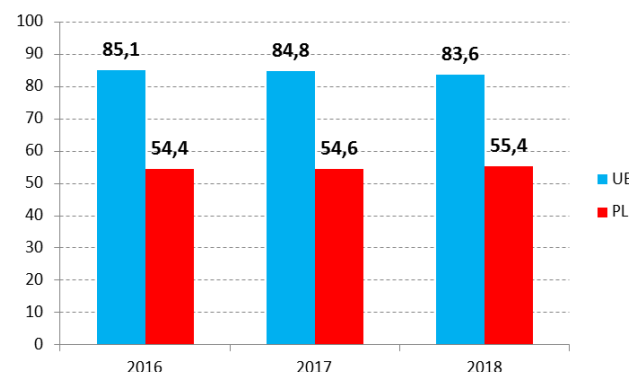
## Gráfico 6

### Previsiones económicas de la Comisión Europea (primavera 2017)

#### b) Déficit presupuestario (% del PIB)



#### b) Deuda pública (% del PIB)



Fuente: Comisión Europea, mayo de 2017

En lo que respecta a las calificaciones internacionales de la valoración crediticia de Polonia, que forman parte de algunas directrices generales para los inversores extranjeros, en los últimos meses han sido anunciadas por las principales agencias mundiales de calificación, Fitch, Moody's y Standard & Poor's (S&P). En julio de 2017, Fitch confirmó la calificación a largo plazo de Polonia en "A-" con una perspectiva estable. En mayo de este año, Moody's ha dejado la calificación de Polonia sin cambios en "A2/P-1", pero elevó su perspectiva de negativo a estable. En abril de este año, S&P ha mantenido una calificación "BBB+/A-2" para Polonia y una perspectiva estable. Estas evaluaciones confirman los fundamentos fuertes y estables de la economía polaca.

## TERCERA PARTE – SEGURIDAD Y LA ADMINISTRACIÓN DE LA JUSTICIA

### Las fuerzas armadas

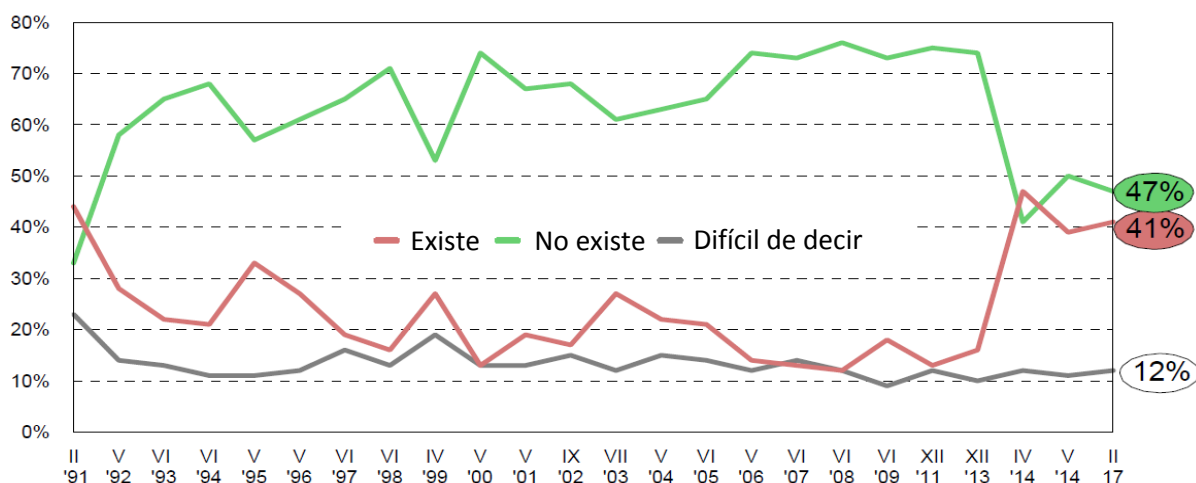
En los últimos años, especialmente después de la agresión de Rusia a Ucrania (primavera de 2014), se ha producido un deterioro significativo de la seguridad en Europa. Esto se refleja en las encuestas de opinión. Según una reciente encuesta de CBOS (marzo de 2017), refiriéndose también a estudios anteriores, en los años 1992-2013 la gran mayoría de los encuestados afirmaron que no había ninguna amenaza a la independencia de Polonia. Sin embargo, en abril de 2014, debido a la agresión de Rusia en Ucrania, casi la mitad de los encuestados (47%) creía que la amenaza existía, y 41% opinaron lo contrario. En la actualidad las proporciones son opuestas: 47% de los encuestados están convencidos de que no hay amenaza a la independencia de Polonia en la actualidad, pero sólo un poco menos (41%) son los que perciben tal peligro (véase Gráfico 1).

En abril de 2017, el Ministro de Defensa Nacional delineó un plan general para aumentar el número de las Fuerzas Armadas polacas, según el cual el ejército polaco contaría con más de 150.000 soldados para 2019, y después de 2020-2022 alrededor de 200 mil soldados. Esto fue confirmado en el documento del Ministerio de Defensa "Concepto Defensivo de la República" (mayo de 2017), que establece que por primera vez en 30 años aumentará significativamente el número de soldados y empleados militares, en 8 años, el número de soldados será superior a 200 mil, incluyendo las WOT.



**Gráfico 1**  
**Resultados del sondeo de opinión sobre las fuerzas armadas de la República de Polonia**

¿Cree que hay o no hay amenaza para la independencia de Polonia en la actualidad?



Fuente: CBOS, marzo de 2017

Las Fuerzas de Defensa Territorial (WOT) serán una novedad importante para fortalecer el ejército polaco. En noviembre de 2016, se adoptó una enmienda a la Ley de Obligaciones de Defensa Universal, según la cual las WOT serán el quinto tipo de fuerza – junto con las fuerzas terrestres, aéreas, especiales y navales. En las WOT pueden servir los militares y civiles, varones y mujeres. Se espera que el servicio en las WOT ha de durar de uno a seis años, y la mayoría de los ejercicios militares se llevarán a cabo en los días libres en el trabajo (uno o dos fines de semana al mes, de septiembre a junio (promedio de 20 días al año) y 9-10 días durante el período de vacaciones). Hasta ahora, según el Ministro de Defensa Nacional, a principios de julio de 2017, más de 20 mil voluntarios se presentaron a la WOT en todo el país, incluyendo cerca de 8 mil voluntarios se ofrecieron para servir en las 3 brigadas que primeramente se formaron (Podlaquia, Lublin y Subcarpacia) y tienen un total de alrededor de 9 mil soldados (3 mil soldados en cada brigada). En 2018, las WOT tendrán 35 mil, y en 2019 unos 53 mil.

El objetivo será crear 17 brigadas WOT. A mediados de 2016, se creó la Oficina para el Establecimiento de la Defensa Territorial, que se transformará en la Comandancia de Defensa Territorial con sede en Varsovia para finales de 2017. Hasta el momento, se han formado 3 brigadas en la parte oriental de la Polonia (Rzeszów, Białystok, Lublin), y para el final de 2017 se habrán creado otras 3 brigadas en las provincias vecinas (dos en la provincia de Mazovia y una en Varmia y Mazuria). A finales de 2018, se crearán 7 brigadas (Bydgoszcz, Gdańsk, Łódź, Kielce, Cracovia y dos, las que estaban planeadas inicialmente para 2019 en la provincia de Silesia y Gran Polonia). En 2019, se crearán las últimas 4 brigadas en las provincias occidentales (Opole, Baja Silesia, Lubusz y Pomerania Occidental) (véase Diagrama 1). Todo el sistema WOT se realizará hasta el 2021 (la formación de soldados WOT durará unos 3 años).

Según una encuesta reciente de CBOS (marzo de 2017), casi la mitad de los polacos encuestados creen que las Fuerzas de Defensa Territorial son necesarias. Los defensores de la creación WOT (49%) son casi dos veces más que los oponentes (25%). Los partidarios de la existencia de WOT son los encuestados que perciben más frecuentemente la amenaza actual a la independencia de Polonia que aquellos que no la perciben o no tienen opinión sobre ello.

### Diagrama 1

#### Calendario de formación de brigadas de las Fuerzas de Defensa Territorial en 2016-2019

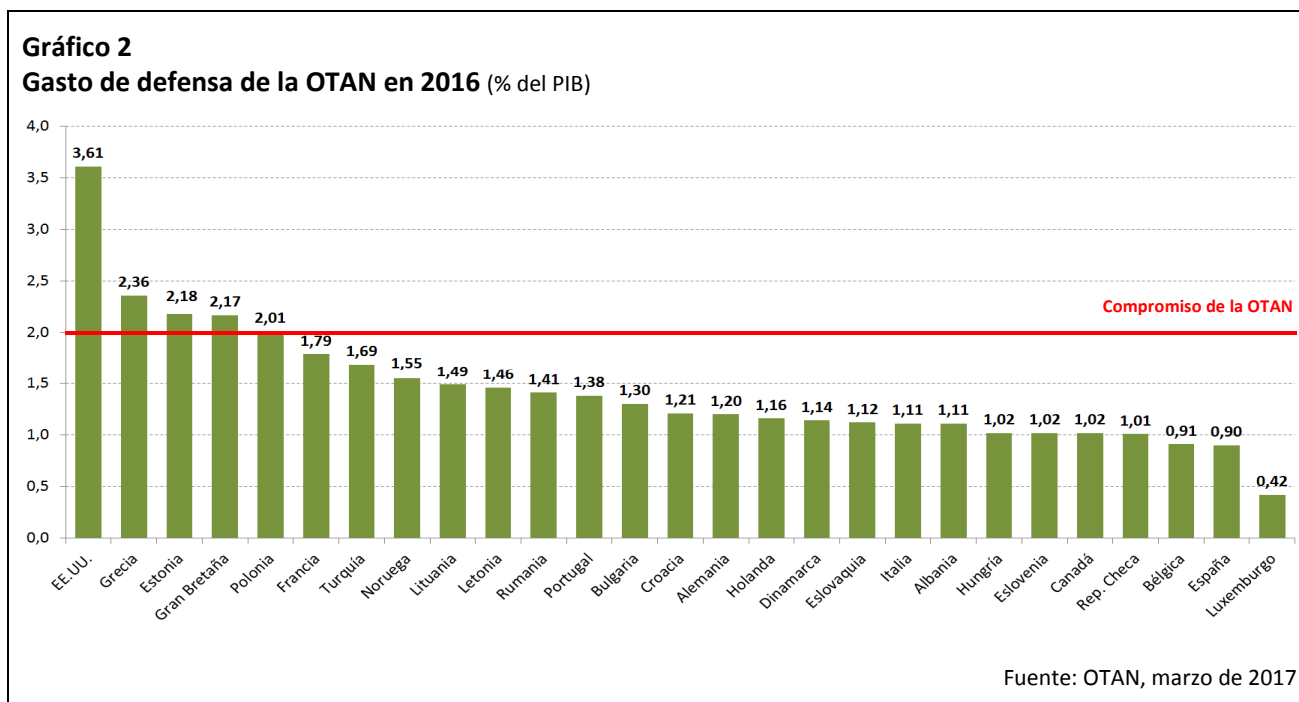


Fuente: Ministerio de Defensa Nacional

En abril de 2017, aparte del mencionado plan para aumentar el número de ejércitos polacos, el Ministro de Defensa Nacional también presentó prioridades para su modernización en los próximos años. Entre ellos, enumeró tres programas claves de la modernización. La primera es la adquisición del sistema de defensa antiaéreo y antimisiles "Vístula", que se basará en el sistema de combate estadounidense probado por el sistema Patriot. A principios de julio de 2017, durante la visita del presidente de Estados Unidos Donald Trump en Polonia, el Ministerio de Defensa Nacional y el Departamento de Defensa de Estados Unidos firmaron un acuerdo (*un memorando*) en relación con la compra del sistema de misiles Patriot de última generación por parte de Polonia (tal como el usado por el ejército de Estados Unidos), especialmente adaptados a los requisitos de Polonia. Las primeras baterías de misiles Patriot estarán listas para que lleguen a Polonia en 2022. La segunda prioridad es la compra de los lanzadores de cohetes "Homar" de hasta 300 km. Se han considerado ofertas de los Estados Unidos, Israel y Turquía. A principios de julio de 2017, el Grupo Polaco de Armamentos consideró la oferta del consorcio norteamericano de armamentos Lockheed Martin como la más ventajosa. En ambos casos – los sistemas "Vístula" y "Homar" (juntos formando la llamada barrera de fuego) – como parte de un programa de compensación (*offset*) se espera la transferencia de tecnología y la aplicación de la producción de piezas de recambio en la industria de armamentos de Polonia. El tercer programa, cuyo nombre en código es "Orca", se refiere a la compra de 3 submarinos modernos para la Marina de Guerra (la firma del contrato está prevista para este año, la primera entrega dentro de varios años). Además, en febrero de 2017 se anunció una licitación para la compra de 16 helicópteros para el ejército polaco. El Ministro anunció también la creación de los denominados "ejércitos cibernéticos".

Para lograr estos y otros objetivos, se necesita una financiación adecuada del ejército polaco. En la ley presupuestaria para 2017, el gasto en defensa representa el 2% del PIB, lo que equivale al compromiso de los Estados aliados dentro de la OTAN. Se contempla hacer que los gastos de defensa de Polonia para un

año dado dependan del PIB del mismo año (y no del anterior como lo es ahora). El efecto sería un aumento real del gasto militar sin un cambio en el nivel nominal (2% del PIB). En el documento del Ministerio de Defensa “El Concepto de Defensa de la República de Polonia” (mayo de 2017), en lo referente a los gastos para la defensa que hasta el año 2030 la financiación debería alcanzar el 2,5% del PIB, debiendo ser tratado como un mínimo absolutamente necesario.



En este contexto, vale la pena señalar que Polonia es uno de los cinco países de la OTAN, que se ajustan a las disposiciones de la cumbre de la OTAN en Newport (2014), donde se acordó que los gastos en la defensa de los países aliados van a ser de un mínimo de 2% del PIB al año (véase Gráfico 2). En 2016, los Estados Unidos (3,61%), Grecia (2,36%), Estonia (2,18%), Reino Unido (2,17%) y Polonia (2,01%). Este año, Rumania, Lituania y Letonia se unirán a este grupo. En promedio, los países europeos gastan en defensa, alrededor del 1,5% del PIB por año, con el resultado de que el presidente estadounidense Donald Trump durante muchos meses les insta a cumplir con estos pasivos financieros (incluso también lo habló sobre durante su reciente visita a Polonia).

El año 2017 es decisivo debido al inicio del estacionamiento de las fuerzas armadas aliadas en Polonia, es decir, de los ejércitos de Estados Unidos y los de la OTAN (véase Diagrama 2). Las unidades estadounidenses y de la OTAN presentes en Polonia sobre la base de "rotación constante" contarán con alrededor de 7 mil soldados. A su vez, Polonia enviará tropas a Letonia, Bulgaria y Rumania.

Los primeros soldados estadounidenses llegaron a Polonia en enero de 2017. Era parte del Grupo de Combate de la Brigada Blindada de unos 3500 soldados con el equipo militar apropiado (tanques, vehículos de combate, coches, etc). El grupo se situó en la parte occidental del país (Bolesławiec, Skwierzyna, Świętoszów, Żagań). En Powidz, estarán estacionados los soldados estadounidenses de la Brigada de Aviación de Combate y del Batallón de Apoyo, dentro del marco de la operación *Atlantic Resolve* (en última instancia, más de 1000 soldados y cientos de unidades equipadas, que empezaron a desplazarse a Polonia en mayo de 2017). Los estadounidenses también decidieron trasladar de Alemania a Poznań el Elemento de Mando de la Misión (EDM) de la operación *Atlantic Resolve*, que gestiona las actividades de los soldados estadounidenses en Polonia y otros países de la región. Más de 100 soldados estadounidenses están estacionados en Poznań, y los oficiales polacos en la estructura de EDM están planeando trabajar con la Comandancia Multinacional en Elbląg (véase más adelante).



En marzo y abril de 2017, la OTAN desplegó unos 4 mil soldados de las tropas multinacionales en Polonia, Lituania, Letonia y Estonia (4 grupos de batallones), que es el cumplimiento de las disposiciones de la cumbre de la OTAN en Varsovia en julio de 2016, que se refieren al refuerzo del flanco oriental de la OTAN (dentro del llamado Refuerzo de la Presencia Ampliada). En Polonia, los soldados del Grupo de Batalla del Batallón Multinacional de la OTAN están estacionados en la parte oriental del país – en los alrededores de Orzysz, no muy lejos del Istmo de Suwałki, que es de importancia estratégica para la OTAN en caso de un potencial conflicto con Rusia. El grupo se compone de más de 1300 soldados – estadounidenses, británicos y rumanos (en el futuro también croatas). En Elbląg se está formando el Comando multinacional de división, que coordinará los cuatro batallones mencionados de la OTAN. El Comando contará con cerca de 300 oficiales de 14 países de la OTAN (a principios de julio, a Elbląg llegaron más de 200 oficiales, incluidos los Estados Unidos, la República Checa y Hungría) y lograr la plena disposición a finales de 2018.

En junio de 2017, el Cuerpo Multinacional Noreste de Szczecin fue certificado como el Comando de las Fuerzas de Alta Disponibilidad y se convirtió en un importante mando de la OTAN en el Noreste de Europa (quedando con todas las estructuras en el flanco oriental de la OTAN, incluyendo los grupos de combate del batallón antes mencionado). El cuerpo está listo para comandar inmediatamente las llamadas Fuerzas de Respuesta de la OTAN (su elemento es la fuerza de reacción rápida, es decir "spitz"). La nueva misión del Cuerpo, que cuenta ahora con cerca de 400 soldados de 25 países, se basa en las conclusiones de las cumbres de la OTAN en Newport (2014) y Varsovia (2016).

Polonia también participa en la construcción del llamado "escudo antimisiles o bases de misiles interceptores del sistema estadounidense de defensa antimisiles, diseñado para proteger a los Estados Unidos y a los aliados de la OTAN contra misiles balísticos disparados desde Oriente Medio (por ejemplo, desde Irán). En mayo de 2016, cuando el elemento operativo llegó al elemento rumano del escudo, la construcción de su elemento polaco, es decir, la base militar estadounidense en Redzikowo (Voivodato de Pomerania), deberá comenzar a esta operativa a finales de 2018. En la base polaca (similar a la rumana) sirven alrededor de 250 personas (de la Marina de los Estados Unidos y personal civil).

## Crisis migratoria y antiterrorismo

La seguridad en Europa ha empeorado considerablemente en los últimos años como consecuencia de la crisis migratoria, de un flujo masivo e incontrolado de refugiados de Asia y África a Europa. Su culminación fue en 2015, cuando más de un millón de personas llegaron a Europa, en su mayoría musulmanes (de Siria, Irak, Afganistán, Pakistán, Eritrea, Nigeria, etc). Poco después empezaron, repitiéndose hasta el día de hoy, los atentados terroristas cometidos por radicales islámicos en Europa. En 2015, 2016 y 2017 hubo atentados sangrientos en Francia, Bélgica, Alemania, Reino Unido y Suecia, es decir, en los países donde hay más inmigrantes. En estos países, el número de crímenes cometidos por inmigrantes (robo, golpizas, robo a mano armada, agresión sexual contra mujeres, daños a la propiedad, etc) ha aumentado significativamente en los últimos años. La policía ha perdido el control en muchos distritos habitados por inmigrantes musulmanes. Todo esto ha reducido considerablemente el nivel de seguridad. Esto se refleja, por ejemplo, en el estado de emergencia en Francia introducido en el otoño de 2015 (después de los ataques en París) y continuamente extendido (ahora hasta a noviembre de 2017).

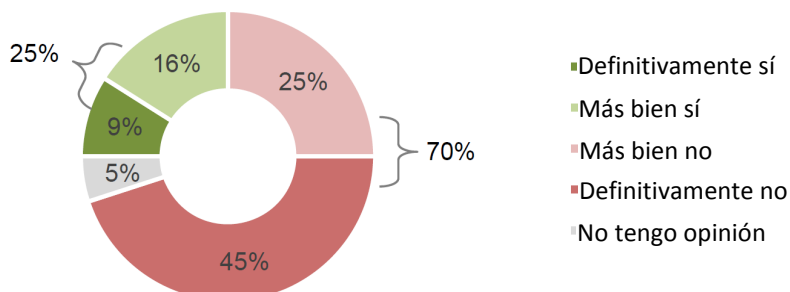
El gobierno del partido Ley y Justicia – al igual que los gobiernos de otros estados (incluido el Grupo de Visegrad) – no estuvo de acuerdo con el "mecanismo de reubicación de refugiados" propuesto por la Comisión Europea. Polonia ayuda a los necesitados (sobre todo en Siria, pero también en el Líbano, donde hay 1,5 millones de refugiados sirios), porque en opinión del gobierno sólo esta ayuda es eficaz. En primer lugar, permite que estas personas regresen gradualmente a la vida normal en su propio país. En segundo lugar, la asistencia en el mismo lugar es mucho más eficaz que el transporte caro de los perjudicados a otro país. En 2016, Polonia asignó casi 120 millones de zlotys para ayudar a los necesitados en Siria (4 veces más que en el año anterior). En abril de 2017, el gobierno anunció que emprendería otro proyecto de ayuda humanitaria para Siria y donaría 4 millones de zlotys para renovar y rehabilitar las casas dañadas en Aleppo.

Este enfoque del gobierno polaco está en línea con las expectativas de la mayoría de la sociedad polaca. Según una encuesta de CBOS (mayo de 2017), la gran mayoría (70%) de los encuestados se oponen a la admisión de refugiados musulmanes en Polonia, de los cuales un 45% en completa oposición. La admisión es apoyada por uno de cada cuatro encuestados (25%), de los cuales 1 de cada 10 es un fuerte partidario (véase Gráfico 3).

**Gráfico 3**

### Resultados del sondeo de opinión sobre la crisis migratoria en la UE

¿Cree usted que Polonia debería aceptar a los refugiados de los países musulmanes?



Fuente: CBOS, mayo de 2017

Debido a la creciente amenaza terrorista en Europa, en junio de 2016 se promulgó la Ley operaciones anti-terroristas (el gobierno de PO-PSL había trabajado desde el año 2009 en el borrador de una ley de este tipo, pero al final no la aprobó). La nueva ley elaborada por el Ministerio del Interior y Administración, era esencial para garantizar la seguridad de los participantes de la cumbre de la OTAN en Varsovia, así como la

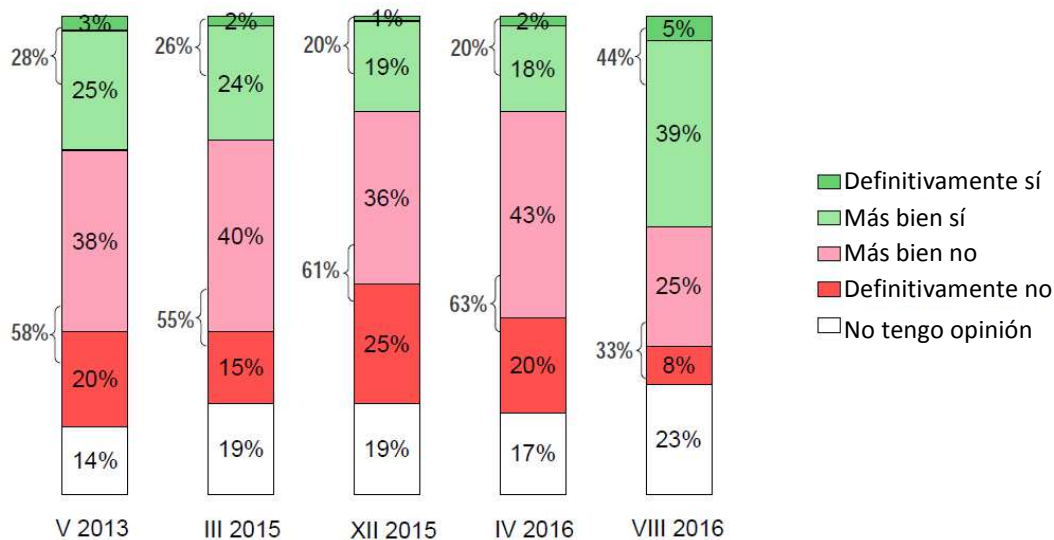


JMJ de Cracovia, a la que asistieron cerca de 3 millones de personas de todo el mundo (ambos eventos tuvieron lugar en julio de 2016). También es necesaria en el trabajo cotidiano de la policía y otros servicios, cuya tarea es garantizar la seguridad de la sociedad polaca.

La ley antiterrorista ha proporcionado las herramientas para una respuesta rápida y efectiva a las amenazas. La Agencia de Seguridad Interna ha obtenido un amplio acceso a las bases de datos, incluido el secreto bancario. La ley permite a 3 meses o un control operativo más extenso de los extranjeros (escuchas, vigilancia, control de la correspondencia, etc), el bloqueo de las llamadas telefónicas y acceso a Internet, detener por 14 días a sospechosos de terrorismo (son posibles las detenciones y las búsquedas durante todo el día, y no sólo desde 6:00 a las 22:00 horas), la expulsión inmediata de los extranjeros que suponen una amenaza, el cierre temporal de las fronteras, la prohibición de la organización de eventos masivos, etc. También introdujo la obligación de registrar las tarjetas pre-pago (antes anónimas), penalizaciones por causar falsas alarmas de bomba (mínimo de 10 mil zlotys y desde 6 meses a 8 años de prisión), las sanciones para los terroristas (por ejemplo, a 5 años de prisión por participar en un entrenamiento de terroristas), etc. No se han cumplido los temores de la oposición de que la ley limitará los derechos y libertades civiles. Por el contrario, comienza a producir efectos positivos – sobre esta base se han expulsado de Polonia a varios extranjeros sospechosos de terrorismo (incluso al intentar comprar armas ilegalmente), también ha disminuido significativamente el número de alarmas falsas de bomba (60%).

**Gráfico 4**  
**Resultados del sondeo de opinión sobre la amenaza del terrorismo**

¿En su opinión, las autoridades polacas, las instituciones estatales están bien preparadas para prevenir los ataques terroristas en Polonia?



Fuente: CBOS, septiembre de 2016

Según una encuesta de CBOS (septiembre de 2016), el 44% de los encuestados opinaban que las autoridades polacas están bien preparadas para prevenir ataques terroristas (33% lo contrario). Pocos meses antes, antes de la adopción de la Ley antiterrorista, sólo el 20% de los encuestados consideraba que las autoridades polacas estaban bien preparadas y el 63% se oponía. Resultados similares se dieron en 2013 y 2015 (20-28% opinaban que las autoridades estaban bien preparadas, y 55-61% que no estaban preparadas) (véase Gráfico 4). Para aumentar la seguridad, la mayoría de la gente estaría de acuerdo con un aumento de los controles en las fronteras, aeropuertos y estaciones (90%), endurecimiento de las regulaciones migratorias (78%) e incurrir en costos de seguridad (52%).



## La policía y otros servicios

En enero de 2016, se aprobó una enmienda a la Ley de la Policía y leyes referentes a otros servicios. Fue una sentencia del Tribunal Constitucional de julio de 2014, que cuestionó algunas disposiciones relativas a las técnicas operativas de la policía y otros servicios, incluyendo el control operativo (escuchas, vigilancia, control de la correspondencia, etc) y la recuperación de datos de telecomunicaciones (listas de llamadas de teléfono, datos de localización del teléfono o el número IP del ordenador, etc). El Gobierno de PO-PSL no llevó a cabo la sentencia del Tribunal, que a partir de febrero de 2016 amenazaba con paralizar la policía y otros servicios, que se refería a la enmienda (Guardia de Fronteras, Policía Militar, Agencia de Seguridad Interna, Agencia de Inteligencia, Servicio de Contrainteligencia, Inteligencia Militar, Oficina Central de Anti-Corrupción, Servicio de Aduanas, control fiscal). Los opositores a la enmienda (la que denominaron "la ley de la vigilancia") creían que la policía y otros servicios habían recibido demasiada autoridad, mientras que los partidarios consideraron que la ley ordena y limita los poderes de la policía y de otros servicios, por ejemplo, el control operacional no puede ser superior a 18 meses, y la adquisición de los datos de telecomunicaciones deberán ser objeto de revisión judicial (por ejemplo, en 2014, durante el gobierno de la coalición PO-PSL, los servicios tomaron cerca de 2 millones de listados de llamadas de los operadores móviles, que estaban fuera de control).

En enero de 2017 entró en vigor la Ley sobre la creación del "Programa para la modernización de la Policía, la Guardia de Fronteras, el Servicio de Bomberos del Estado y la Oficina de Protección del Gobierno en los años 2017-2020", elaborada por el Ministerio del Interior. La ley permitirá asignar en el período 2017-2020 más de 9 mil millones de zlotys para la modernización de la infraestructura, equipos de los servicios y para los aumentos salariales de los funcionarios (de 1,4 mil millones a 3,1 mil millones de zlotys por año). El programa tiene como objetivo mejorar la eficiencia y la eficacia de la policía y otros servicios. Los fondos del programa también están destinados a la construcción de nuevos puestos de la policía y la reactivación de los liquidados. En los años 2007-2015, durante el gobierno de PO-PSL, se liquidaron más de la mitad de los puestos (de 418 a 817). Actualmente se ha puesto en marcha el restablecimiento – en 2016, en pequeñas ciudades de todo el país se han restablecido 37 puestos de policía, y para el final de 2017, y 33 volverán a funcionar. En la consulta pública se informó de 176 localidades en las que se deben de restablecer los puestos. Se espera que este proceso dure hasta el 2020.

**Diagrama 3**  
**Aplicación móvil**  
**"Mi comandancia"**



Fuente: La Policía

La policía está tratando de utilizar las tecnologías modernas para llegar a los ciudadanos y garantizar su seguridad. Con este fin, en septiembre de 2016, el Ministerio del Interior y Administración lanzó una nueva versión de la aplicación móvil "Mi comandancia" y el Mapa Nacional de Riesgos de Seguridad. La aplicación permite encontrar rápidamente a un funcionario del barrio que cuida el área de residencia de un ciudadano, o un agente de policía en cualquier localidad, como durante las vacaciones. El motor de búsqueda funciona sin conexión, por lo que no tiene que tener acceso a Internet para encontrar en un distrito un puesto o estación de policía en Polonia. Estando en línea, la aplicación indica la Comandancia o la estación de policía más cercanas. Desde el inicio de la puesta en funcionamiento de la aplicación, casi 80 mil usuarios la han utilizado. Se puede descargar a teléfonos Android e iOS. El servicio es gratuito.

El "Mapa de Riesgo de Seguridad Nacional" es una plataforma polaca para el intercambio de información entre la policía y la sociedad. Este es un mapa interactivo que permite a los oficiales reportar información sobre lugares peligrosos en los alrededores. El mapa es sencillo e intuitivo. Simplemente hay que entrar en la página web [www.policja.pl](http://www.policja.pl), marcar el lugar y elegir el tipo de amenaza (vandalismo, rallies ilegales, etc). Las denuncias son anónimas y verificadas por la policía. La intención del Ministerio del Interior y Administración durante la creación del mapa

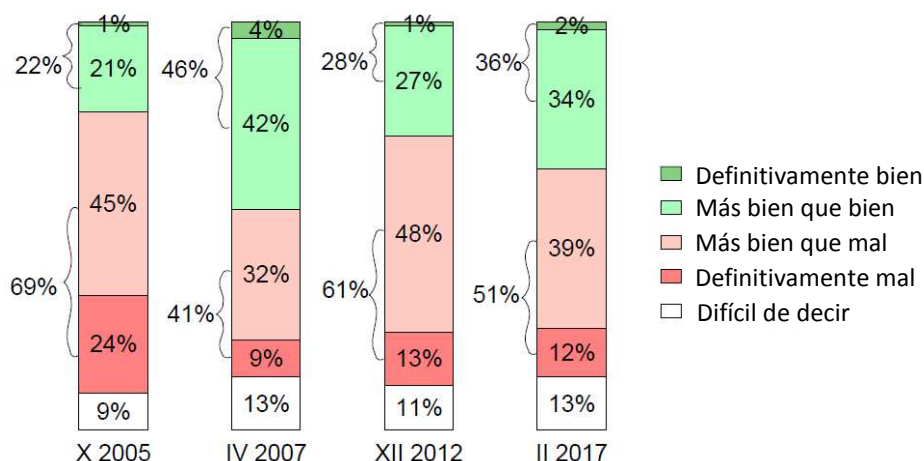
ue animar a la gente a reaccionar cuando viera una amenaza potencial. Gracias a ello se han detenido a traficantes de droga, a personas buscadas, vándalos, etc. Hasta el momento (según datos de julio de este año) el número de denuncias fue de más de 400 mil, incluyendo más de 160 mil confirmadas. Hasta ahora, el número total de visitas a la páginas web es de 2,7 millones.

En cuanto a otros servicios, cabe mencionar la Oficina Central de Lucha contra la Corrupción – CBA (para referencia: CBA fue creada por el Gobierno de Ley y Justicia en 2006). A finales de junio de 2017, el Ministerio del Interior y Administración inició una consulta (que durará hasta principios de agosto) sobre el "Programa Gubernamental de Lucha contra la Corrupción 2018-2019". Se basa en los supuestos del programa correspondiente para 2017-2019, presentado por los funcionarios de la CBA en diciembre de 2016. El principal objetivo del programa es llevar a cabo una verdadera reducción de la corrupción en el país, y sensibilizar a los ciudadanos en la lucha contra este fenómeno. Las 8 principales tareas incluyen, entre otras, elaborar las normas del sistema legislativo, así como los procesos más importantes de contratación pública y de privatización. También se hizo hincapié en la aplicación de la educación anticorrupción en los programas de formación y perfeccionamiento de los funcionarios públicos y en el fortalecimiento de la cooperación internacional para contrarrestar y combatir la corrupción. El nuevo programa es más eficaz, sin embargo y sin él, la CBA es muy efectiva. Por ejemplo, en julio de 2017, los oficiales de CBA de Łódź detuvieron a 11 personas involucradas en facturas de IVA fraudulentas (otras 32 habían sido arrestadas antes), y los oficiales de CBA de Szczecin arrestaron a 11 personas en una investigación de corrupción por el suministro de biomasa a la central eléctrica de Szczecin (previamente 22 personas habían sido arrestadas en este caso). En ambos casos, como resultado de una actividad delictiva, la Tesorería del Estado sufrió millones de pérdidas.

## Reforma de la administración de la justicia

Según una encuesta del CBOS (marzo de 2017), la mitad de los encuestados (51%) evalúa negativamente el funcionamiento del sistema de justicia en Polonia, incluyendo uno de cada ocho (12%) ha afirmado que funciona mal. La valoración positiva es ligeramente más de un tercio de los encuestados (36%), sólo unos pocos (2%) creen que funciona bien (véase Gráfico 5). Los problemas más importantes de la justicia son la duración de los procedimientos judiciales (48% de los encuestados), demasiados procedimientos (33%), corrupción entre jueces (30%) y penas reducidas por delitos (23%).

**Gráfico 5**  
**Resultados de una encuesta de opinión pública sobre el poder judicial**  
**¿Cómo evalúa generalmente el funcionamiento del poder judicial en Polonia?**



Fuente: CBOS, marzo de 2017



Debido a las patologías anteriores y a la ineficacia del poder judicial, el partido Ley y Justicia decidió llevar a cabo una profunda reforma del sistema de justicia (ya anunciada en 2015). Como primer paso, en marzo de 2017, se adoptó una enmienda a la ley sobre el sistema de tribunales comunes (adoptada por el Ministerio de Justicia). Según la ley, que entró en vigor en mayo de 2017, los directores de los juzgados serán nombrados y destituidos por el Ministro de Justicia. Anteriormente, estos directores también los designaba el ministro, pero tenían que esperar los resultados del trabajo de las comisiones de selección nombradas por los presidentes de los tribunales. Con frecuencia, los procedimientos de competencia eran duraderos e impedían el rápido cumplimiento de los mandatos, lo que repercutió negativamente en la eficiencia de los juzgados. Por lo tanto, se decidió abandonar la modalidad de presentación de candidaturas (tal como se define en el Código laboral) para ordenar el sistema y agilizar la gestión de personal y las finanzas de los tribunales. El cambio tiene la intención de quitar a los presidentes de los tribunales sus responsabilidades en la administración judicial, de modo que tengan más tiempo para realizar sus funciones de jurisdicción.

En julio de 2017, el Parlamento aprobó otra enmienda a la ley sobre el sistema de tribunales comunes (el proyecto de ley fue presentado por los miembros de Ley y Justicia en abril de este año). Su objetivo principal es agilizar las funciones de los tribunales para trabajar más rápida y eficientemente, y las sentencias dictadas despierten la confianza de los polacos. Los cambios también harán que los jueces sean independientes de los superiores, lo que promoverá su imparcialidad e independencia. Con este fin, la ley introduce varias nuevas reglas. En primer lugar, el principio de asignación aleatoria de casos judiciales, que consiste en limitar la influencia informal de los presidentes de los tribunales en las decisiones judiciales mediante la asignación arbitraria de casos a jueces seleccionados. En segundo lugar, el principio de igualdad de trato de los jueces con los casos (utilizando un sistema electrónico especial basado en el alemán). En tercer lugar, el principio de coherencia de la composición del jurado, según el cual una vez compuesto, no debería modificarse hasta el final de la causa (las excepciones sólo serán posibles en casos estrictamente definidos, por ejemplo, por enfermedad del juez). La ley aumenta los poderes del Ministro de Justicia para designar y destituir a los presidentes y vicepresidentes de los tribunales. La ley también prevé ampliar el alcance de las declaraciones del patrimonio de los jueces y ampliar la obligación de presentar declaraciones a los directores de los juzgados.

En julio de 2017, el Parlamento aprobó una enmienda a la Ley del Consejo Nacional de la Magistratura (KRS), teniendo en cuenta las enmiendas presentadas por el Presidente de la República de Polonia (proyecto de ley preparado por el Ministerio de Justicia en marzo de este año). Se suponía que la reforma debía proporcionar una mejor verificación de los candidatos a la función de juez. Para ello se consideró necesario cambiar la manera de nombrar a los miembros del KRS, ya que ellos son los que designan a los candidatos a jueces y los someten a la aprobación del Presidente de la República de Polonia (KRS influye también en el avance profesional de los jueces). En opinión del gobierno, es necesario introducir una manera democrática y objetiva de elegir miembros del Consejo en lugar del procedimiento actual, complicado y opaco. Gracias a ello, la influencia real a la elección de los miembros del KRS (e indirectamente también la elección de los jueces) la obtendrían los representantes de la sociedad y no sólo – hasta el momento – el entorno judicial, que está más allá de cualquier control social.

En la actualidad, el KRS se compone de 25 miembros, entre ellos 15 jueces elegidos por las asambleas de jueces. Después de la reforma, estos 15 jueces los elegiría el Parlamento. Los mandatos de los miembros del KRS (jueces) expirarían al cabo de 30 días a partir de la fecha de entrada en vigor de la ley modificada – debido a la introducción de la fecha de entrada en vigor de todo el Consejo (en lugar de las cadencias individuales existentes, consideradas inconstitucionales por el Tribunal Constitucional en junio). Conforme al requerimiento del Presidente de la República, presentado en julio de este año, la elección de los jueces miembros del KRS lo haría el Parlamento por mayoría de 3/5 de votos (lo que significa en la práctica que ningún partido o coalición no podrían elegirlos por sí mismos – requerirían el apoyo de al menos una parte de la oposición). La Presidencia del Parlamento podría presentar los candidatos para miembros del KRS

o un grupo de al menos 50 diputados elegiría entre los candidatos a los jueces recomendados por el medio jurídico. Se contarían únicamente las competencias, y no los arreglos en el medio jurídico, por lo que la misma probabilidad de selección sería para cualquier juez, independientemente del nivel del juzgado en el que falla (hasta el momento, en los 28 años de funcionar el KRS, solamente han sido elegidos dos jueces regionales, es decir, juzgados de menor nivel, pero en los que se consideran el mayor número de casos).

En la ley aprobada se proponía una nueva forma de elección de candidatos para los magistrados de los tribunales comunes, administrativos y militares, así como para el Tribunal Supremo. En la actualidad, la composición del KRS está completa (25 miembros). En la ley se prevía el nombramiento de dos asambleas del KRS. La primera de ellas estaría integrada por el Primer Presidente del Tribunal Supremo, el Presidente del Tribunal Supremo Administrativo, el Ministro de Justicia, cuatro diputados, dos senadores y una persona designada por el Presidente (es decir, 10 personas antes y después de la reforma componen el KRS de conformidad con la Constitución de la República de Polonia). La segunda asamblea consistiría en los 15 jueces antes mencionados. Cada asamblea consideraría individualmente la candidatura de un juez, y el candidato tendría que obtener una evaluación positiva de ambas congregaciones. En el caso de las evaluaciones divergentes, la candidatura podría ser considerada por el Consejo en pleno y se requeriría una evaluación positiva de apoyo de la candidatura por 2/3 de todo el Consejo.

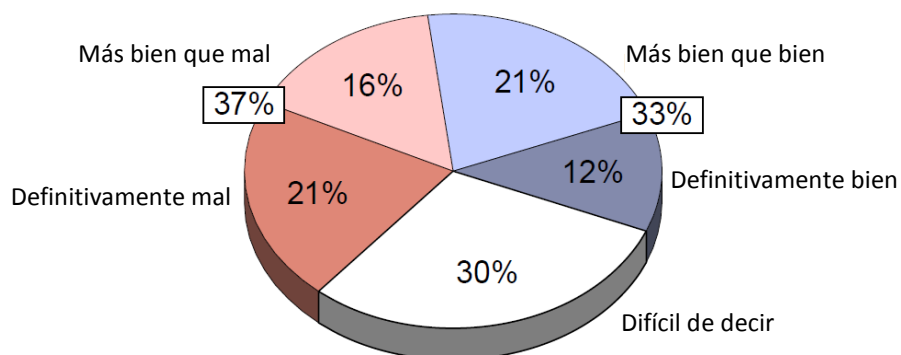
La Ley del KRS fue criticada por la oposición y la judicatura. Se alegó que trataba de "politizar los tribunales y violar su independencia". El Ministerio de Justicia considera que estas acusaciones sin fundamento porque soluciones similares operan con éxito en Europa, por ejemplo, en Alemania mediante el nombramiento de los jueces federales decide ministro federal con el comité compuesto por ministros y ministros federales designados por el parlamento; en Austria, los jueces son nombrados por el presidente federal a petición del gobierno federal; en Suecia, los jueces son nombrados por el Ministro de Justicia a petición del Consejo de la Judicatura, cuyos miembros son elegidos por el gobierno y el parlamento; en la República Checa los candidatos a jueces son propuestos por los presidentes de los tribunales de distrito, y luego el ministerio decide qué candidatos nominará el presidente; etc.

En cuanto a la opinión del público polaco sobre la reforma mencionada, la encuesta CBOS (marzo de 2017) está claramente dividida sobre esta cuestión. Un tercio de los encuestados (33%) apoyan la idea de la selección de jueces para el KRS por el parlamento, un poco más (37%) consideran que es una mala idea, y un poco menos (30%) no ha desarrollado ninguna opinión sobre este tema (véase Gráfico 6).

**Gráfico 6**

**Resultados de una encuesta de opinión pública sobre el poder judicial**

**¿Cree que es una buena idea que los jueces escogidos para el Consejo Nacional de Magistratura los elija el parlamento en vez – hasta ahora – por las asambleas judiciales?**



Fuente: CBOS, marzo de 2017



La última ley aprobada por el Parlamento en julio de 2017 se refería a la reforma de la Corte Suprema. La ley prevía cambios en el nombramiento de los magistrados de la Corte Suprema y el traslado de los actuales magistrados a la pensión, salvo los magistrados indicados por el Ministro de Justicia y los aprobados por el Presidente de la República de Polonia (anteriormente se indicaba al propio Ministro de Justicia). En el Tribunal Supremo se crearían tres nuevas Cámaras – de Derecho Privado, Derecho Público y Disciplinario. La tarea de este último sería la de identificar los casos disciplinarios de los jueces de la Corte Suprema, jueces de los tribunales generales, jueces de los tribunales militares, fiscales, fiscales del IPN, abogados, asesores legales, notarios y embargadores judiciales. El Presidente de la República de Polonia determinaría el reglamento de la Corte Suprema de Justicia tras consultar con el KRS (y no como lo propuso originalmente el Ministro de Justicia).

En julio de 2017, los tres actos adoptados por el Parlamento y el Senado (sobre el sistema de tribunales comunes, el Consejo Nacional de Magistratura y la Corte Suprema) fueron presentados al Presidente para su firma. El presidente Andrzej Duda firmó el primero de ellos, y los otros dos (el del Consejo Nacional de Magistratura y el de la Corte Suprema) los vetó, aunque en estas leyes contenían y se habían tomado en cuenta las propuestas presidenciales (incluyendo el requisito de los miembros electos del KRS con la mayoría de 3/5 votos). El presidente no puso en duda la necesidad de cambios profundos en el sistema judicial polaco, mas el ritmo bastante rápido de la adopción de estos cambios, que dieron lugar a protestas en las calles en varias ciudades y la preocupación de parte de la sociedad polaca (por ejemplo, en relación con la independencia de los jueces y la conformidad de las leyes con la Constitución). El Presidente Duda anunció que en breve (en un plazo de 2 meses) presentará su propio proyecto de reforma de la ley que será consultado con varias organizaciones y comunidades. El Presidente expresó su esperanza de que las leyes revisadas sean aprobadas por el Parlamento polaco en un plazo breve. Otras sesiones plenarias del Parlamento y del Senado fueron programadas para septiembre de 2017.

## **El endurecimiento del derecho penal y la lucha contra la "reprivatización salvaje"**

En marzo de 2017, el Parlamento aprobó la enmienda elaborada por el Ministerio de Justicia del Código Penal y otras leyes relativas a la incautación extendida, que permite la recepción de la propiedad derivada del delito. El autor tendrá que demostrar la legalidad de los activos adquiridos en los últimos 5 años (en otros países este período es más largo – hasta 15 años ha). La enmienda también permite la confiscación de bienes contra terceros para eliminar la prescripción de propiedad ilegal a otras personas, como a la familia. Es posible el decomiso de bienes sin sentencia, por ejemplo, cuando el proceso penal debe interrumpirse o suspenderse debido a la muerte del delincuente o su fuga. Esto es posible también en otros países de la UE (en la UE el 40% de los fondos recuperados proviene del decomiso sin sentencia y el 13% del decomiso tradicional). La nueva ley también permite la incautación de una empresa que no pertenece al perpetrador, sino que sirve para realizar actividades delictivas, como el lavado de dinero. La incautación de la empresa no se podrá fallar si la actividad ilegal es simplemente un margen de la actividad de la misma con el fin de proteger a los empresarios honestos. La ley entró en vigor en abril de 2017.

En marzo de 2017, el Parlamento también adoptó otra enmienda al Código Penal y otros actos – preparada por el Presidente de la República de Polonia. Se pretende reforzar la protección de menores (menores de 15 años de edad) y de las personas poco desenvueltas en la vida. La ley endurece las penas por crímenes graves contra la vida, la salud y la libertad de los niños (mutilación, secuestro, abandono, tráfico de niños, pedofilia, etc). Por ejemplo, en el caso de causar un daño corporal grave, de un año a 10 años fue sustituido por la privación de libertad por no menos de 3 años, y si la consecuencia del acto anterior es la muerte de una persona, la condena de prisión de 2 a 12 años fue sustituida por el encarcelamiento por no menos de 5 años, pena de 25 años de prisión o cadena perpetua. Será castigado también la falta de información sobre un crimen, por ejemplo, una persona que conocía un acto de pedofilia y no informó de inmediato sobre la aplicación de la ley, le pesaría una condena de tres años de prisión. La ley entró en vigor en julio de 2017.





Estos ejemplos ilustran bien el enfoque general del actual gobierno con el poder judicial, que ha afectado a los criminales más peligrosos, incluida la delincuencia organizada, y al mismo tiempo protege a los más vulnerables de la sociedad. Este es el enfoque opuesto que existía en el gobierno de la coalición PO-PSL, cuando la justicia era leve para los criminales, y los ciudadanos comunes en absoluto ("fuerte contra el débil y débil contra el fuerte" – en las palabras del Presidente del partido Ley y Justicia, Jarosław Kaczyński). Las acciones anteriores del gobierno de Ley y Justicia para el endurecimiento de la ley penal satisfacen las expectativas de la sociedad polaca. Según la encuesta CBOS (marzo de 2017), el 70% de los encuestados considera que el castigo de los infractores es demasiado moderado en Polonia, y lo contrario piensa sólo el 5% de los encuestados.

Un enfoque similar, Ley y Justicia también lo aplicó a la llamada "reprivatización salvaje", es decir, algo que sucedía desde hacía muchos años (sobre todo durante el gobierno de PO-PSL), la práctica de adueñarse inapreciablemente de bienes inmuebles en Varsovia, valorados en varios millones de zlotys (casas, escuelas, fincas – la más cara con un valor de 160 millones de zlotys) o la extorsión a la ciudad de indemnizaciones altas (el poseedor del récord recibió 38 millones de zlotys). Desde hace más de 10 años se dedicaban a este proceder ilegal un grupo de abogados, jueces y funcionarios del Ayuntamiento de Varsovia que preside Hanna Gronkiewicz-Waltz (Vicepresidente de PO). Las casas eran tomadas con los inquilinos que luego "los tiraban fuera" (por ejemplo, aumentándoles varias veces el arrendamiento). Así, alrededor de 40.000 personas fueron desalojadas en Varsovia (los desahucios también se hicieron en otras ciudades, por ejemplo Poznań o Łódź). En Varsovia, también hubo una tragedia – la activista social que defiendía a los inquilinos desalojados, Jolanta Brzeska, en 2011 fue brutalmente asesinada (quemada viva en el Bosque Kabacki). Sin embargo, el Fiscalía y la Policía nunca trataron de aclarar esta cuestión, borrando huellas, e incluso plantearon la idea absurda de que se trataba de un suicidio (auto-inmolación). El caso fue interrumpido y nadie fue condenado, pero en 2016 se reanudaron las investigaciones.

En mayo de 2017, el Parlamento de la República de Polonia estableció la Comisión de Verificación (Comisión sobre la eliminación de las consecuencias jurídicas de las decisiones de reprivatización relativas a los bienes de Varsovia emitidos en violación de la ley). La Comisión de Verificación, que inició su labor en junio de 2017, estudiará la legalidad de las decisiones de reprivatización. La Comisión podrá renunciar a dicha decisión y adoptar otra medida para quitar los bienes adquiridos ilegalmente. La Comisión también podrá imponer a la persona que diera la decisión una sanción dineraria equivalente a la propiedad adquirida ilegalmente. En julio de 2017, la Comisión emitió decisiones sobre tres propiedades de Varsovia – en la calle Twarda 8, en la calle Twarda 10 (en este terreno había una escuela secundaria, que por decisión de reprivatización del Ayuntamiento de Varsovia tuvo que trasladarse a otra zona de la ciudad), y en la calle Chmielna 70 (parcela junto al Palacio de Cultura y Ciencia, cuyo valor se estima en aproximadamente 160 millones de zlotys). En todos los casos, la Comisión revocó por completo las decisiones de reprivatización del Presidente de Varsovia con efecto inmediato. La Comisión interrogará más testigos y examinará nuevas decisiones de reprivatización (entre otros, en relación con el edificio postjudío en la calle Noakowskiego 16, que en entre los años 2006/2007 la adquirió la familia de Hanna Gronkiewicz-Waltz y se la vendió a una empresa privada por unos cuantos millones). La Presidente de Varsovia ya ha sido convocada cuatro veces para declarar ante la Comisión, pero no ha comparecido para ser interrogada. Algunas personas involucradas en la "reprivatización salvaje" ya han sido arrestadas por la CBA. La Comisión está investigando la "reprivatización salvaje" en Varsovia, pero esta práctica también se ha producido en otras ciudades polacas.

## El Tribunal Constitucional

En diciembre de 2016 se produjo un cambio en el puesto del presidente del Tribunal Constitucional: concluyó el mandato del presidente Rzepliński, sustituido por la presidente Przyłębska. Esto puso fin a la crisis de más de un año que rodeó al Tribunal, provocada por cambios inconstitucionales en la Ley sobre el Tribunal Constitucional en junio de 2015 por la coalición PO-PSL. El propósito de estos cambios era dominar el Tribunal por los jueces elegidos por la coalición PO-PSL, tras la victoria esperada de Ley y Justicia (PiS) en



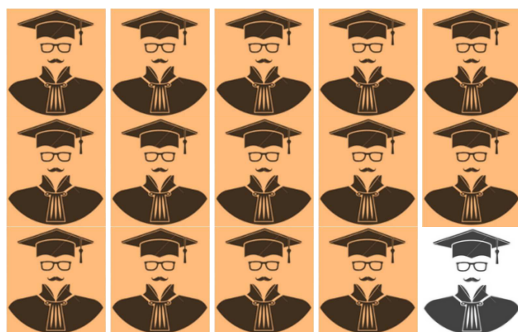
las elecciones parlamentarias de octubre de 2015, tratar de paralizar el trabajo del Parlamento y bloquear la introducción de reformas sociales y económicas anunciadas en la campaña electoral por el partido PiS.

En octubre de 2015, conforme a la ley de junio de 2015, el Parlamento anterior (en la que la coalición PO-PSL tenía una mayoría) había elegido a cinco nuevos jueces del Tribunal Constitucional. La elección de dos jueces, cuyo mandato expiraba en diciembre de 2015 era inconstitucional, como confirmó la sentencia del Tribunal. La elección de los tres jueces cuyo mandato expiró en noviembre de 2015, fue percibida como una acción legislativa no ética en el último minuto, un par de semanas antes de las elecciones parlamentarias de octubre de 2015. Esta acción fue claramente política, es decir, era asegurarse de que el Tribunal estaría dominado por los jueces que recomendaba PO (14 de 15 jueces). Se dividieron opiniones sobre la elección de estos tres jueces: algunos abogados y expertos creían que se hacía de acuerdo con las normas y procedimientos vigentes, mientras que otros se opusieron.

### Gráfico 7

#### Composición del Tribunal Constitucional en el pasado y en el presente

a) Composición del TC a finales de octubre de 2015

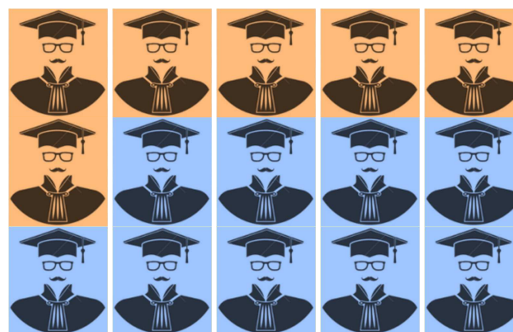


Jueces del TC por recomendación de PO



Jueces del TC por recomendación de PiS

b) Composición del TC a finales de junio de 2017.



Fuente: elaboración propia

En relación con la controversia sobre la elección de los jueces, el presidente Duda no tomó el juramento de los 5 jueces elegidos por el Parlamento anterior. En noviembre de 2015, el Parlamento actual (en el que la mayoría pertenece a PiS) anuló la elección de estos cinco jueces y decidió que los jueces se deberán volver a elegir. En diciembre de 2015, el Parlamento eligió a cinco nuevos jueces de los cuales el presidente Duda tomó inmediatamente el juramento. Sin embargo, el presidente Rzepliński no permitió juzgar a 3 de los 5 jueces, alegando que habían sido elegidos ilegalmente. Esta decisión del presidente Rzepliński contribuyó a la parálisis del Tribunal, porque juzgaban sólo 12 jueces, y de acuerdo con la nueva Ley del Tribunal Constitucional (adoptada en diciembre de 2015), las sentencias del Tribunal, de hecho se emitirán en composición plena, es decir, de al menos 13 jueces. Sin embargo, el presidente Rzepliński, hizo caso omiso de la ley y nombró a otros (fuera de ley) resolutorios, lo que resultó en la opinión del gobierno de que las sentencias del Tribunal eran ilegales, y por lo tanto el gobierno no las publicó. Se creó una especie de "círculo vicioso", de la que no se podía encontrar una salida a pesar de la posterior adopción de leyes correctivas por parte del Parlamento. Se dio sólo después de la expiración del mandato del presidente Rzepliński.

Varsovia, julio de 2017