

FRENTE A LA CRISIS EN EUROPA: REFLEXIONES PARA EL CASO DE TRINIDAD Y TOBAGO

I. CRISIS EN EUROPA Y SUS EFECTOS SOBRE TRINIDAD Y TOBAGO

A pesar de la adopción de una serie de políticas, el efecto desestabilizador de los persistentes problemas fiscales y deuda en Europa representó un importante revés para la recuperación económica mundial. En Estados Unidos hubo cierta recuperación luego de algunos años de incertidumbre, como muestran los indicadores positivos para la vivienda y el empleo en 2012 e inicios de 2013; sin embargo, aún existen riesgos, principalmente debido a la incertidumbre asociada al ajuste fiscal. Como resultado de estos eventos, mientras algunas economías en la región de América Latina y el Caribe evidencian un crecimiento positivo, las tasas de crecimiento son dispares, inciertas y por debajo de los niveles anteriores a la crisis. La economía de Trinidad y Tobago se ha visto afectada indirectamente por eventos asociados a la Crisis Europea de 2012 y directamente por los eventos en Estados Unidos.

En el primer caso, esto se debió a repercusiones de las economías dependientes del turismo en la región y por ser destino de exportación para una gran proporción de los productos manufacturados de Trinidad y Tobago. La demanda agregada en estas economías se vio seriamente perjudicada por la caída en el número de turistas. En el caso de Estados Unidos, ya que la gran mayoría de las exportaciones de gas y petróleo de Trinidad y Tobago se dirigen a ese mercado, el país se vio afectado por los eventos en términos de demanda agregada y los precios internacionales de los *commodities*.

Resulta necesario recalcar que la economía de Trinidad y Tobago depende en gran medida del sector de energía, que actualmente representa más de 44% del PIB. El sector de servicios es también importante, especialmente los servicios financieros, hoteleros y de distribución. De esta manera, Trinidad y Tobago posee una economía dual, pero el desarrollo económico del país ha estado ligado durante años a las fortunas del gas y del petróleo, y como tal está sujeta a las presiones internacionales de estos productos. Por lo tanto, la economía no se ha librado de los efectos de la crisis financiera.

CUADRO 1: América Latina y Trinidad y Tobago: Evolución y proyecciones del PIB, 2009-2013
(variaciones porcentuales anuales del PIB)

Instituciones	2009	2010	2011	2012	2013
América Latina y el Caribe	-1,5	6,1	4,9		
- Fondo Monetario Internacional (FMI)				3,0	3,4
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)				3,0	3,5
Caribe					
- Fondo Monetario Internacional (FMI)				2,4	2,2
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)	-3,1	-0,1	0,4	0,9	2,0
Trinidad y Tobago					
- Banco Central de Barbados	-4,4	0,2	-2,6	1,2	2,5
- Fondo Monetario Internacional (FMI)	-4,4	0,2	-2,6	0,4	2,0
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)	-3,0	0,0	-1,4	0,4	2,5

Fuente: FMI (2013) *Perspectivas de la economía mundial: Esperanzas, realidades y riesgos* (Washington D. C., FMI).
CEPAL (2013) *Balance económico actualizado de América Latina y el Caribe* (Santiago, CEPAL).
Banco Central de Trinidad y Tobago (2012) *Economic Press Release* (Trinidad y Tobago), diciembre.

Como se observa en el cuadro 1 para Trinidad y Tobago, la actividad económica continúa lenta. El PIB de Trinidad y Tobago creció apenas 0,4% en 2012 de acuerdo al FMI. Hubo una reducción de la actividad económica en el sector energético, pero el sector no-energético registró aumentos. De no haber sido por los tres meses de huelga en la empresa de cemento, lo cual derivó en una escasez de cemento que a su vez tuvo su impacto sobre las industrias de construcción y manufactura, la economía hubiera tenido así un desempeño mucho mejor. El crecimiento del sector no-energético fue, por lo tanto, impulsado por una mayor actividad en el sector financiero (2,4%) y en el sector de distribución (4%).

Como forma de impulsar la actividad económica, las autoridades monetarias mantuvieron una postura flexible en la política monetaria, prevaleciendo así un ambiente de bajas tasas de interés. No obstante, esto no llevó a un aumento significativo del crédito para el sector privado. La inflación continuó siendo tema de preocupación para las autoridades en 2012, como resultado de altos precios de los alimentos. En el mes de mayo la inflación anualizada llegó a 12,6% pero se desaceleró a 7,2% en diciembre, cuando el gobierno eliminó el IVA para algunos alimentos.

El Banco Central de Barbados espera, para 2013, una tasa de crecimiento de 2,5%, dependiendo de si se completan reparaciones significativas en el sector de energía, de resolverse la acción industrial, y de implementarse los proyectos de inversión estatal. Se espera que la expansión sea de amplio espectro, involucrando tanto al sector energético como el no-energético, proyectando poder publicar aumentos, respaldados mediante el estímulo fiscal. El gobierno operó con un déficit fiscal de TT\$ 6.700 millones o 4,4% del PIB en el año fiscal 2011/2012¹ y el presupuesto anunciado para 2012/13 prevé un nuevo déficit, esta vez de TT\$ 7.700 millones o 4,6% del PIB.

Datos del mercado de trabajo entregados por la Oficina Central de Estadísticas apuntan a un pequeño aumento en la tasa de desempleo en el primer trimestre de 2012 a 5,4% de la fuerza de trabajo. La tasa había caído a 4,2% en el cuarto trimestre de 2011 cuando el gobierno lanzó un nuevo impulso para el empleo de trabajadores no calificados en el sector de construcción en varias comunidades de bajos ingresos. Un mayor número de desempleados en el sector de construcción, además de en sectores de servicios comunitarios, sociales o personales, empujaron la tasa al alza a inicios de 2012. Si bien hubo un pequeño aumento en la tasa de desempleo durante la crisis, esta se mantuvo relativamente baja comparado con otros países de la región. El impacto de la crisis sobre el desempleo ha sido moderado, ya que el Estado continúa como el principal empleador del país. Esto está demostrado por el número de programas de empleo de corto plazo, así como el cuantioso programa de infraestructura estatal, el cual ayuda a contener el desempleo.

II. DIFERENCIAS ENTRE LA SITUACIÓN ACTUAL Y LA DE 2008

Después de un periodo de crecimiento sostenido, la recesión económica mundial de 2008 planteó numerosos desafíos para Trinidad y Tobago. Hasta el 2008, el gobierno registraba

un superávit fiscal significativo y tanto el sector no-energético como el energético operaban bien. La tasa de desempleo promedió 6% debido a numerosos proyectos tanto del sector público como el privado. Sin embargo, la mayoría de los empleos o puestos de trabajo creados eran de corto plazo y siempre existió el problema estructural del empleo. Más aun, el desempleo juvenil siempre ha sido dos veces el promedio nacional, lo cual es una preocupación para el gobierno dada la alta tasa de delincuencia, siendo estos delitos cometidos mayoritariamente por jóvenes. Por otro lado, la inflación ha sido siempre una preocupación para las autoridades monetarias y es una de las variables objetivo del Banco Central.

La crisis financiera derivó en una reducción de la demanda externa y precios anémicos para el sector energético. Los precios del petróleo cayeron por debajo de US\$100 el barril y los precios del gas (Henry Hub) cayeron desde más de US\$12 por MMBTU a un promedio de US\$6 por MMBTU. Las inversiones planificadas para el sector energético se postergaron debido a problemas de financiamiento o incertidumbre del mercado. Por otro lado, muchas de las empresas petroleras emprendieron actividades de mantención debido a la antigüedad de los campos petrolíferos, lo cual afectó aún más la producción. También se desaceleró la actividad en el área de vivienda y el sector manufacturero comenzó a sentir el impacto de la reducción en demanda interna y externa.

En un intento por mantener los niveles de empleo y minimizar el impacto sobre las personas en situación de pobreza y vulnerabilidad, el gobierno introdujo diversas políticas monetarias, fiscales y del mercado laboral. En términos de política fiscal, el gobierno adoptó una postura de política anticíclica y continuó con el gasto público en infraestructura, aceleró el programa de vivienda, e introdujo una cantidad de programas sociales, todos orientados hacia personas en situación de mayor pobreza y vulnerabilidad debido al impacto de la crisis, para proveer empleo y proteger el ingreso. El gobierno también rescató a CLICO, un gran conglomerado con acciones en el área de seguros, bancos, manufactura y empresas de servicios, que presentaba un riesgo grande para toda la economía. El gobierno estableció un Fondo de Patrimonio y Estabilización, diseñado para contener el gasto público en tiempos de bonanza y, de este modo, ahorrar una parte de los recursos provenientes de la energía para las futuras generaciones. El plan de desarrollo estratégico a largo plazo no se ejecutó, no solo debido a los menores ingresos, sino debido además a un cambio en el gobierno en 2010, lo cual cambió la dirección de las políticas públicas en el país.

En el campo de la política monetaria, el gobierno rescató a CLICO para prevenir el contagio hacia otras instituciones financieras y aprobó leyes para mejorar la regulación y la supervisión del sector financiero. En el área de política laboral se adoptaron diversas medidas, algunas indirectas, para mejorar el ingreso y generar empleo, así como también para proteger a los más vulnerables de la sociedad. Estas incluyeron la eliminación del IVA para algunos alimentos, mayor crédito para las PYMES mediante la institución de fomento NEDCO (*National Entrepreneurship Development Company*) y otras políticas de protección social.

No obstante, a pesar de estas medidas, la desaceleración de la economía iniciada con la crisis financiera mundial se ha extendido más de lo anticipado. En el sector energético, si bien los precios internacionales se recuperaron en 2011, esto fue

1 El año fiscal en Trinidad y Tobago se extiende de octubre a septiembre.

compensado por retrasos en el suministro debido a la maduración de los campos petroleros (desgaste estructural) y la reducción en la producción de gas como resultado de reparaciones y mejoras (técnicas). En el campo no-energético, los esfuerzos en implementar una política fiscal anticíclica resultaron frustrados debido a problemas en la implementación de proyectos, y en el sector privado, la recuperación se mantuvo lenta, a la espera de mayor confianza entre inversionistas.

La economía se contrajo 2,6% en 2011, después de no registrar crecimiento en 2010, y una caída de 3,3% en 2009. Más allá del crecimiento lento o ausente en la mayoría de los sectores económicos, la economía se vio también fuertemente afectada por el fracaso de CLICO. No obstante, sí existieron algunos amortiguadores como el Fondo de Patrimonio y Estabilización, una deuda pública reducida y grandes reservas internacionales, lo que amortiguó el impacto de la crisis.

Ahora existe suficiente evidencia sugiriendo que la economía está repuntando y el crecimiento económico se reanudó en 2012. Se espera que este crecimiento continúe en 2013. La información disponible evidencia signos de recuperación en los niveles de producción del gas natural y los petroquímicos, y la ampliación del crédito en el sector empresarial, en un contexto de un sistema financiero aun altamente líquido, sugiere que la mayoría de las empresas no tendrán que enfrentar grandes restricciones crediticias.

El Fondo de Inversión CLICO (CIF) se lanzó en noviembre 2012, lo cual puso fin al tema de los fondos para los tenedores de pólizas CLICO. Estos eventos tuvieron un impacto positivo en la confianza de los consumidores, inversionistas y productores, asegurando una tendencia al alza del crecimiento en 2013. El programa fiscal del gobierno para 2012/13 se ejecutará en un contexto de condiciones económicas poco estables a nivel mundial y después de varios años de crecimiento interno negativo o poco significativo. En este contexto, se considera apropiado el enfoque de mantener el estímulo fiscal mediante déficits temporales durante los próximos años. Pero es importante que el plan del gobierno de volver al equilibrio fiscal en el mediano plazo se mantenga firme y, de hecho, acelerando tan pronto las condiciones lo permitan, a fin de evitar una mayor acumulación de la deuda nacional. Se debería realizar un control estricto del gasto, además de esfuerzos para optimizar la administración y eficiencia en la recaudación de impuestos. Una clave importante para la recuperación económica en 2013 y más adelante, sería acelerar la ejecución de la inversión pública.

El uso de alianzas público privadas podría permitir grandes sinergias en la realización de proyectos de infraestructura, si bien tales convenios se deben planificar e implementar cuidadosamente para asegurar que el interés público esté bien protegido. En general, el crecimiento real del PIB para la economía de Trinidad y Tobago se proyecta en el orden de 2,5 por ciento en 2013. Estas proyecciones se basan en algunas premisas fundamentales, tales como: (i) las empresas en el sector energético concluyan las principales operaciones de mantención; (ii) el clima de las relaciones industriales se estabilice; y (iii) los proyectos de inversión pública se implementen en forma eficiente y oportuna. En el incierto entorno mundial, los riesgos de turbulencia financiera continúan elevados. Un empeoramiento de las condiciones económicas en el CARICOM, en América Latina, en Estados Unidos, así como en varios países de Europa

y Asia, podrían perjudicar el flujo comercial y de inversión en Trinidad y Tobago. Más aún, una reaparición de la inflación en los precios internacionales de los alimentos, particularmente para los granos y cereales, presionaría al alza los precios de los alimentos para los consumidores locales.

Trinidad y Tobago continuaría beneficiándose de una amplia dotación de recursos y una fuerza de trabajo altamente educada. Sin embargo, el tema de la equidad y los estándares de vida inter-generacional deberá convertirse en parte del proceso de toma de decisiones. Debiera haber también diversificación de la economía para crear empleos y crecer, y deberán continuar las políticas hacia los sectores más vulnerables de la población.

III. POSIBLES ÁREAS DE INTERVENCIÓN

Dados los actuales riesgos e incertidumbres económicas, resulta de utilidad revisar el papel de las políticas del mercado de trabajo, ya que estas políticas son necesarias para mitigar cualquier impacto negativo que la crisis actual pudiera presentar. A continuación se presentan algunas opciones de políticas diseñadas para brindar oportunidades laborales para las mujeres, los jóvenes y otros grupos vulnerables de la sociedad. Estos incluyen aumentos de inversión en obras públicas, créditos para el crecimiento y desarrollo de pequeñas y medianas empresas (PYMES) y protección social.

a) Mayor Inversión en obras públicas para fortalecer el empleo

Dado que la inversión en el sector privado continúa escasa, el gobierno señaló su intención de invertir fuertemente en obras públicas tales como obras de infraestructura y caminos, incluyendo carreteras y un programa acelerado de vivienda. Estas actividades deberían impulsar la construcción y el empleo. La implementación de estos grandes proyectos de capital financiados mediante el Programa de Inversión del Sector Público (PISP) continúa representando un gran desafío. El tiempo requerido para implementar estos grandes proyectos significa que su impacto no se observa a cabalidad en el corto plazo. Sin embargo, a medida que se implementan los proyectos, existe habitualmente un impulso correspondiente en el nivel de actividad y un efecto adicional sobre el sector privado. Un riesgo importante al implementar estos proyectos en forma simultánea, es generar cuellos de botella, lo que podría resultar en una escasez temporal de algunos productos y una escalada en los precios de materiales y obras de construcción. Por tanto, los proyectos requieren de una planificación adecuada.

b) Créditos para PYMES

A fin de impulsar la industria local y mantener la inversión, existe la necesidad de contar con programas que estimulen el desarrollo de las PYMES. Más de 70% del empleo generado en el país es en este sector. El acceso al crédito, capacitación y apoyo para las PYMES se ha suministrado principalmente a través una empresa Estatal para el desarrollo del emprendimiento, conocida como NEDCO (*National Entrepreneurship Development Company*) que promueve el desarrollo de las Micro y Pequeñas empresas, entregando asesoría para la independencia financiera, sostenibilidad y competitividad, ofreciendo al mismo tiempo productos financieros de última generación y servicios de apoyo para el desarrollo en un ambiente orientado al cliente.

En la actualidad existen aproximadamente 9.000 postulantes registrados. En 2009, el gobierno enmendó su sistema de créditos, permitiendo que nuevos postulantes soliciten hasta \$100.000, mientras que postulantes reiterados que hayan pagado sus préstamos anteriores pueden solicitar hasta \$ 250.000.

El gobierno también aumentó su apoyo mediante la siguiente estructura de financiamiento en tres niveles:

Situación del postulante	Monto del crédito
• Postulante de 1 ^{era} vez	• Hasta \$ 250.000
• Postulante de 2 ^{da} vez	• \$ 250.001 - \$ 350.000
• Postulante de 3 ^{era} vez	• \$ 350.001 - \$ 500.000

Este programa ha existido desde 2009 y ha permitido impulsar las actividades de las PYMES en algunas áreas. La disponibilidad de los productos continúa siendo importante para mantener la liquidez de las PYMES, especialmente ya que los grandes bancos son frecuentemente reacios a otorgar créditos a las PYMES debido a los altos riesgos involucrados en este tipo de préstamo.

c) Expansión del Programa de Repartición Justa (Fair Share) y Aprobación de Subsidios para el Desarrollo Inmobiliario

El gobierno también introdujo el Programa *Fair Share* o de Repartición Justa para adjudicar contratos a pequeños emprendedores para estimular el sector de pequeñas y micro empresas. El gobierno aumentó el valor de los contratos del sector público accesibles al sector de Pequeñas y Micro Empresas de \$1 millón a \$5 millones de dólares. También introdujo un Subsidio para el Desarrollo Inmobiliario para fomentar la expansión de la actividad en el sector de la construcción, apoyando así la generación y retención del empleo. Este subsidio se introdujo mediante la Ley de Finanzas de 2007, pero solo para proyectos. Permitió a empresas de desarrollo inmobiliario aprobadas solicitar una deducción de 15% del gasto de capital incurrido para la construcción de edificios comerciales o industriales, iniciados después del 1^{ero} de octubre de 2009, pero terminados antes del 31 de diciembre de 2014.

Estas medidas fueron claramente diseñadas para estimular el sector de la construcción y tienen tanta validez hoy como en 2009 para la generación o mantención de puestos de trabajo y el ingreso.

d) Protección social

Desde 2009, el gobierno promovió la descentralización de los servicios sociales, programas de justicia social y mediación a nivel comunitario. La inversión del gobierno en el sector social se centró en reducir la incidencia de la pobreza, fortalecer la familia y promover valores sanos; un compromiso con la entrega de mejores oportunidades para personas con discapacidad; promover el bienestar de niños y ancianos; reducir el número de personas socialmente desplazadas y la erradicación del abuso de sustancias.

A partir de 2009 se intensificaron los esfuerzos para asegurar que los ciudadanos vulnerables no caigan en la indigencia u

otras condiciones socioeconómicas o psicosociales difíciles. Se descentralizó la entrega de servicios sociales y se puso en marcha un nuevo organismo para la entrega de los servicios, para eliminar la duplicación de servicios así como de la frustración experimentada por algunos usuarios, mediante la creación de una "ventanilla única". En esta "ventanilla" se atiende la mayoría de las necesidades de los usuarios mediante una oficina en su región y donde decisiones importantes, relacionadas por ejemplo con subsidios e intervenciones de bienestar social, se realizan sin mayor demora. Se establecieron centros en las doce regiones de Trinidad y Tobago.

A partir de 2009, más de 32.000 personas se beneficiaron del Programa de Transferencias Condicionadas de Ingresos, establecido para mejorar la calidad de vida y la dignidad de los hogares enfrentados a la pobreza. Este Programa ofrece capacitación en competencias para las personas que perciben el beneficio de asistencia alimentaria, para permitirles superar la pobreza mediante el empleo. El Programa de Reducción de la Pobreza del gobierno continúa avanzando hacia la meta de reducir la incidencia de la pobreza y reducir el número de personas que viven bajo la línea de pobreza. Se establecieron catorce Consejos de Desarrollo Regional Social y Humano para operar el Programa de Reducción de la Pobreza.

Los programas sociales continúan siendo vitales para las personas en situación de pobreza y vulnerabilidad, especialmente en tiempos de crisis, y se espera que estos programas se mantengan.

e) Protección del empleo mediante el diálogo social

El diálogo social continúa siendo un importante mecanismo para Trinidad y Tobago. En los últimos dos años hubo un aumento en el número de huelgas, tomas y otras acciones industriales. En 2012 por ejemplo, el cierre de la planta de cemento por unos meses afectó seriamente la industria de la construcción y otros negocios. Mientras que existe una cantidad de mecanismos institucionalizados para el diálogo social, abarcando temas tales como la negociación (colectiva) de remuneraciones, seguridad social, capacitación, equidad y salud y seguridad en el trabajo, estos mecanismos no están articulados con las políticas fiscales o monetarias, generando algún tipo de contrato social. Lo que se requiere es un mecanismo más riguroso para el diálogo social, que avance significativamente en la protección del empleo. Mucho se ha discutido entre los actores en Trinidad y Tobago acerca de este tema en tiempos recientes, pero no ha existido el compromiso para generar un contrato social. El gobierno de Trinidad y Tobago indicó su intención de asegurar un mayor diálogo social y promover la confianza entre los actores. Se deberá hacer mucho más en esta área a futuro

f) Mejoras productivas

Un gran desafío en Trinidad y Tobago es en relación a la productividad laboral que continúa baja. Se pueden utilizar políticas para mejorar la productividad, inclusive la introducción de la herramienta SIMAPRO de la OIT. Esto ayudará también cuando existan situaciones de mayor tensión en el clima de las relaciones laborales. En los últimos dos años se intensificó la conflictividad en el país. El uso de nuevos métodos tales como los de la OIT podría generar mayor confianza y se deberían promover.