

De León

INFORME SOBRE EL SISTEMA MONETARIO EN PANAMA
RELACIONADO CON EL ESTABLECIMIENTO DEL BANCO CENTRAL

Por Richard F. Behrendt

1960

El sistema monetario de un país cualquiera debe corresponder a las condiciones especiales y requerimientos básicos de su economía. No debe ser regido ni influido por normas de índole emocional o política, si se quiere evitar graves repercusiones sobre el bienestar de su pueblo, la estabilidad de su vida económica y las oportunidades de su desarrollo mediante inversiones crecientes de capital.

En cuanto se refiere específicamente a Panamá, los hechos de su estrecha y definitiva vinculación con el Canal Interoceánico y, tras él, con el tránsito internacional y la economía de los Estados Unidos son obvios. Son ellos los que procuran las bases principales sobre las cuales cabe tratar con los aspectos monetarios del presente y del porvenir. Estos factores han sido sumamente benéficos para el país, en ciertos aspectos importantes, ya que han estimulado sobremanera la circulación de poder adquisitivo de procedencia extranjera, en parte del territorio bajo la jurisdicción de la República con la consiguiente elevación del nivel de vida en las dos ciudades adyacentes al Canal, en comparación con el estado de cosas anteriores y el que todavía existe en la mayoría de los países latinoamericanos.

Por otra parte, estos mismos factores también han creado, inevitablemente, problemas y efectos desfavorables, en la forma de desarrollo atrasado de las regiones rurales, dependencia unilateral de la economía nacional del comercio de importación y reexportación y desajustes sociales de diversas índoles. En varias ocasiones se ha considerado, como uno de esos aspectos desfavorables, también el hecho de que Panamá no tiene sistema monetario propio, estrictamente hablando, sino comparte el de los Estados Unidos.

Para una comprensión adecuada de la situación montaria de Panamá y una apreciación justa de las proposiciones que se han hecho con el fin introducir reformas, es indispensable un resumen, por breve que sea, de las relaciones económicas que existen entre las dos jurisdicciones establecidas en el Istmo, ya que estas determinan la situación que nos preocupa.

Desde 1904, con el establecimiento de la Zona del Canal, han existido en el Istmo particulares condiciones referentes al principio jurisdiccional, y en vista de que la división jurisdiccional ejerce una decisiva influencia en la estructura del comercio exterior de la República de Panamá, se hacen necesarias unas palabras explicativas relacionadas a tales hechos.

Como es sabido la Zona del Canal comprende una faja de tierra de cinco millas de ancho a cada lado del eje del Canal y a todo lo largo. Otras pequeñas porciones de terreno le han sido agregadas a tal faja, mientras que las ciudades de Panamá y Colón ubicadas dentro del límite de las cinco millas referidas no forman parte de la Zona del Canal.

Handwritten notes at bottom left:
...
...
...
...
...

Los Estados Unidos ejerce jurisdicción sobre la Zona del Canal tan completa como si fueran los soberanos. La Zona del Canal divide el territorio de la República de Panamá en dos partes aproximadamente de las mismas dimensiones pero de significación económica diferente. La región del Pacífico al Norte del Canal es la más importante del país, descontadas las ciudades de Panamá y Colón.

Las ciudades de Panamá y Colón (generalmente llamadas las ciudades terminales del Canal) no poseen puertos abiertos a buques que navegan en alta mar de dimensiones normales como los poseyeron antes de la apertura del Canal. Les sirven de puertos a estas dos ciudades los establecidos en Balboa y Cristóbal, lugares situados dentro de la Zona del Canal y en el Pacífico y Atlántico respectivamente, a las entradas del Canal. A través de estos puertos prácticamente se efectúan todas las importaciones destinadas a la Zona del Canal y a la República de Panamá. Los dos puertos abiertos al comercio internacional existentes en la República el de Bocas del Toro, situado en el Atlántico, y el de Puerto Armuelles en el Pacífico. Manejan muy limitada cantidad de carga que se importa exclusivamente para el consumo local, pero su función primaria es la de servir para el embarque de las frutas y fibras que se exportan.

La residencia en la Zona del Canal está limitada a los empleados del Canal de Panamá y de la Compañía del Ferrocarril de Panamá, a los miembros del Ejército y la Marina de los Estados Unidos, a los Ministros de las organizaciones religiosas funcionan en la Zona del Canal, a los empleados de las agencias de vapores, compañías petroleras y a algunos otros individuos al servicio de establecimientos relacionados con el tránsito por el Canal y cuya estadía en la Zona del Canal se considere deseable. Todas las otras actividades comerciales deben estar y están situadas en territorio sujeto a la jurisdicción de la República.

La mayor parte del territorio nacional se caracteriza por una marcada escasez de población (con una densidad media de 8.8 habitantes por Km², en el país entero) y por un estado poco desarrollado de la producción agrícola, ganadera y de pesca, mientras la industria minera prácticamente no existe en la actualidad. Así resulta un nivel muy bajo de la capacidad productiva y, consecuentemente, del poder adquisitivo en las regiones rurales. En contraste, las ciudades adyacentes al Canal, tienen una vida económica intensa, la cual recibe su estímulo principal de los números considerables de viajeros que atraviesan el Istmo en calidad de transeúntes, las tripulaciones de los barcos de las rutas internacionales y las compras de aprovisionamientos que ellos efectúan, además de las erogaciones hechas por los residentes de la Zona del Canal y los otros empleados de las distintas dependencias del Gobierno Norteamericano, por artículos, sobre todo de lujo, servicios, juegos, en restaurantes y en otras formas más. Por supuesto, la mayor parte de estas transacciones se verifican al por menor y escapan a todo registro estadístico. No existe control aduanero de las personas que pasan de una jurisdicción a otra, dentro de los confines del Istmo, ni puede existir, ya

que las poblaciones de una y otra jurisdicción constituyen prácticamente una misma entidad urbana, en cada lado del Canal.

Es evidente que en tales circunstancias la vida económica del país tiene su foco en las ciudades terminales; y salta a la vista la importancia absolutamente vital que tienen para ella las vinculaciones con áreas de jurisdicción ajena.

En estas condiciones, el distintivo fundamental de la economía panameña es el significado decisivo que tiene para ella el comercio de re-exportación. Esto en turno explica que las importaciones visibles del país son siempre mucho mayores que las exportaciones visibles, por la sencilla razón de que una porción muy considerable de las importaciones de mercancías se trae al país sólo para venderlas aquí a las personas que tienen su residencia fuera de la jurisdicción de la República, ya se trate de transeúntes, turistas o residentes de la Zona del Canal.

Lejos de constituir este hecho un milagro económico o una excepción de las reglas económicas como ciertos escritores han afirmado, él es sencillamente el resultado natural de la situación geográfica del país, de la que ha dependido su desarrollo y la que permite la obtención de utilidades derivadas de las ventas de mercancías y de servicios hechos a extranjeros, mercancías compradas en el extranjero, en vista de la carencia de capacidad productiva que existe en el país y de las relativamente amplias facilidades de transporte para ventaja de Panamá.

Los totales visibles de las exportaciones de Panamá durante los años que se expresan a continuación se elevaron a los siguientes porcentajes del total de las importaciones efectuadas durante los mismos años.

1908	1913	1918	1929	1932	1934	1937	1938
23.4	47.4	37.1	22.1	23.33	35.1	39.5	43.4

De lo expuesto resulta claro que las exportaciones visibles de Panamá representan una pequeña parte de sus importaciones a causa de que la mayor parte de todas sus exportaciones se efectúan en forma de ventas al detal pagadas al contado, o en forma de prestación de servicios personales pagados directamente, y tales operaciones no están sujetas a ningún control de aduanas ni se anotan en cuadros estadísticos. Como consecuencia de estos hechos ha sido siempre extremadamente difícil compilar datos de los que puedan obtenerse de modo aproximadamente correcto el balance de pagos internacionales de Panamá y nosotros no trataremos, por tanto, de llegar a tales resultados. Las formas principales en que se canalizan los negocios de exportación de Panamá pueden agruparse del siguiente modo:

(A) Exportaciones visibles de artículos domésticos e importados:

- 1) A países extranjeros;
- 2) A los departamentos del Gobierno de la Zona del Canal;

(B) Exportaciones invisibles:

- 1) A través de la venta de artículos domésticos e importados hecha a los residentes de la Zona del Canal, turistas, pasajeros y tripulaciones de los barcos que llegan al Canal,

por medio de establecimientos comerciales, restaurantes, clubs, hoteles, etc.

- 2) A través de servicios prestados a tales personas por las agencias locales de transporte, hoteles, hospitales, casinos, hipódromo, la Lotería Nacional, etc.
- 3) A través del arrendamiento de casas y habitaciones que se hace en las ciudades terminales a los empleados de la Zona del Canal al servicio del Gobierno de los Estados Unidos;
- 4) A través de los trabajos de construcción hechos en la Zona del Canal, por cuenta del Gobierno de los Estados Unidos, por constructores de la República de Panamá.

El espacio limitado de que disponemos no nos permite hacer un análisis pormenorizado de estas formas de ventas. Aún así es claro que las exportaciones invisibles, que se efectúan en forma que imposibilita el registro estadístico y hace muy difícil el cálculo aún cuando sea aproximado, se elevan a cifras de consideración y con toda seguridad exceden del total visible de las exportaciones (incluyendo las reexportaciones) que hace el país. No cabe duda de que en ningún otro país del mundo existe una diferencia tan grande entre el balance del Comercio registrado y el balance de pagos como existe en Panamá. Y muy pocos otros países dependen en tan alto grado de sus relaciones comerciales internacionales con una base de producción doméstica tan estrecha.

En vista de las particulares condiciones del país no es sorprendente que Panamá posea una intensidad en las relaciones comerciales internacionales, por habitante desusual en Centro y Sur América. El valor de las importaciones por habitante, en dólares, hechas en Panamá durante 1939, fue de 36.45, mientras que las de Argentina, fueron de 25.50, las de Costa Rica 26.42, las de Colombia 11.65, las de Nicaragua 6.35 y las de Brasil sólo 5.90. El valor de las importaciones de Panamá por habitante excedió considerablemente a los de Francia y Alemania, 1936 (de 31.80 y 32.15 respectivamente).

Aunque la población de Panamá sólo es el 7.6% de la población total del resto de Centro América (650.000 y 8,500.000), el valor de las importaciones de Panamá en 1938 ascendió al 25.2% del total de las importaciones de todas las otras cinco repúblicas centroamericanas. Guatemala, Bolivia y Ecuador con una población de cerca de 3,000,000 cada una importaron 1937 menos que Panamá (\$12,400,000, 12,300,000 y 7,100,000 comparados con \$12,900,000). Haití con una población de casi 3,000,000 de habitantes compró menos de la mitad de lo que compró Panamá en el exterior (\$5,600,000 comparados con \$12,900,000).

En la actualidad Panamá no tiene un sistema monetario propio, ya que la única moneda fiduciaria que circula en la República consiste en notas norteamericanas y que la moneda acuñada panameña corresponde exactamente a la norteamericana, tanto en contenido y valor metálico como nominal. En cuanto a la moneda fiduciaria, esta situación ha existido desde 1904, cuando la moneda acuñada panameña tenía un valor metálico mayor que la

norteamericana, lo que causaba su desaparición al resultar su valor metálico más grande que su valor nominal de cambio como moneda, luego al alza del precio de plata después de la primera guerra mundial. Desde el Convenio Monetario de 1904 la moneda de los Estados Unidos ha tenido curso forzoso en la República de Panamá y la de Panamá en la Zona del Canal. De esta manera la unidad monetaria del Balboa siempre se ha mantenido, naturalmente, a la par del Dólar.

Hay elementos en Panamá que son partidarios de la creación de un sistema monetario netamente nacional por considerar que resultaría en considerables ventajas para el país.

Las experiencias, aunque sumamente pasajeras, que se hicieron durante la administración del Presidente Arnulfo Arias, de 1940 a 1941, cuando se creó un Banco Central de Emisión de la República de Panamá y se procedió a emitir notas de banco de curso forzoso, han puesto de manifiesto que este problema es hipotético. Por lo tanto parece necesario considerar, al menos en forma somera, si Panamá sería favorecido por tal medida.

Los principales motivos en que se basan los repetidos clamores por una moneda nacional propiamente dicha la cual, desde luego, debe incluir moneda fiduciaria de curso forzoso, pueden resumirse en la forma siguiente:

(1) Factores de índole política y emocional que se concentran alrededor de la noción de la soberanía nacional y hacen hincapié en la idea de que el pleno goce de la nacionalidad requiere el ejercicio de la Soberanía Monetaria. Como se desprende del manifiesto que el entonces Presidente Arnulfo Arias dirigió al pueblo, el 30 de Septiembre de 1941, con motivo de la emisión de billetes de banco panameños, esta consideración contribuyó muy poderosamente a la creación de la legislación aludida.

Nosotros no nos consideramos autorizados para expresar un juicio acerca de este punto de vista. Sólo nos sea permitido la observación, desde el punto de vista de los hechos, que otras naciones, algunas de ellas con un desarrollo económico notable, han compartido y siguen compartiendo los sistemas monetarios de otros países, virtualmente, y que tal situación no se ha juzgado como una restricción de su soberanía nacional, toda vez que se basa en dicisiones voluntarias de los órganos competentes de la nación respectiva.

(2) Factores económicos. Desde este punto de vista, los argumentos principales aducidos en pro de la independencia monetaria del país son los siguientes:

a) El elavdo curso internacional del dólar corresponde al alto estado de desarrollo económico de los Estados Unidos pero, no al de Panamá, país económicamente poco avanzado y de nivel de vida comparativamente bajo. La creación de un sistema monetario propio permitiría una devaluación de la moneda, y esto resultaría en fomento de la exportación de productos domésticos, los cuales entonces resultarían más baratos en el exterior y podría competir mejor con los productos de otros países tropicales.

b) Por la misma medida, se fomentaría la agricultura e industrias nacionales con mayores ventas en el mercado doméstico, porque muchos artículos ahora importados resultarán más caros en términos de la moneda nacional desvalorizada.

c) Mediante emisión de moneda fiduciaria se conseguirían fondos más amplios para obras públicas y créditos para los agricultores e industrias nacionales.

Estos argumentos deben confrontarse con los siguientes:

a) El valor comparativamente alto de la moneda en la actualidad es sólo una de las varias razones que han impedido hasta ahora un desarrollo considerable de la agricultura e industrias en Panamá y no es la causa principal. Mientras no se efectue un cambio mucho más amplio que requerirá generaciones y que debe abarcar un fomento comprensivo e intenso de la capacidad productiva del campesino, pescador y obrero panameño, en todos los renglones ningún aumento verdaderamente trascendental de las exportaciones de productos panameños podrá esperarse.

b) La exclusión virtual de artículos extranjeros de las grandes masas de la población todavía no podría ofrecer un mercado suficientemente amplio y poderoso para facilitar el desarrollo de industrias nacionales, es causa del presente volumen reducido de la población.

c) Esta ventaja sería grandemente ficticia porque la mayor parte de equipos y materiales para obras públicas y la agricultura habrían de importarse, para lo que habría que pagar precios más altos, debido a la desvalorización de la moneda nacional. Además es casi seguro que el mayor volumen de fondos obtenibles para dichos fines sería compensado en parte por un nivel más alto de precio, aun en el caso poco probable, de que pudiera evitarse una inflación por emisiones exageradas de medios de pago. Sin embargo, en un país con una base económica nacional tan estrecha como Panamá, la emisión de considerables cantidades adicionales de moneda fiduciaria no significaría verdadera creación de capitales, sino probablemente el principio de un proceso inflacionario.

Aparte de esto resultarían las siguientes desventajas:

(A) La gran mayoría de las exportaciones de Panamá son reexportaciones de artículos comprados en el exterior. Para todos estos artículos se disminuiría el poder adquisitivo de la moneda nacional, lo que sería una amplia compensación por el aumento del poder adquisitivo de la moneda extranjera llevada por visitantes al territorio de la República. El comprador extranjero de artículos importados no obtendría ventajas de la devaluación de la moneda panameña; en cambio el comprador panameño sufriría desventajas, según señala en el punto (B)

(B) En cuanto a los costos de la vida de las grandes masas de la población que dependen también de artículos importados, estos subirían, en términos de la moneda nacional, como ya hemos indicado.

(C) Para una nación deudora como es Panamá y son todas las naciones latinoamericanas, una desvalorización de su moneda significa un gravamen adicional en el servicio de sus deudas exteriores. Por otra parte,

las oportunidades para nuevos créditos, empréstitos e inversiones de parte de capitalistas extranjeros y aun nacionales no se mejorarían, en vista de los riesgos comprendidos en la inseguridad de los prospectos en un país que carece de estabilidad monetaria, y por el hecho de que en muchos casos de inversiones directas las ganancias que pueden esperar los capitalistas extranjeros no se consideran como suficientemente atractivas, debido al poco valor internacional de la moneda del respectivo país. En esta consideración en sí sería suficiente para decidirse en contra de la medida que tratamos, desde el punto de vista estrictamente económico, dada la imprescindible necesidad que tiene Panamá de estimular la inversión de capitales en empresas de largo plazo.

(D) Resultarían fluctuaciones en el curso de cambio de la moneda, según el volumen de la moneda nacional en circulación, el grado de intensidad de su circulación y el estado de los pagos internacionales del país. Un control suficiente de los pagos internacionales con el fin de establecer y mantener el curso de la moneda nacional, sería prácticamente imposible, debido a la situación particular del Istmo ya que nunca podría efectuarse un control completo de la gran mayoría de las entradas derivadas de las exportaciones que son invisibles, y que la circulación de moneda norteamericana en la República no podría evitarse.

Todo esto daría motivo no sólo a innumerables dificultades y complicaciones, sino a maniobras especulativas que trajeran un momento muy peligroso de inseguridad para todas las actividades económicas.

Por otra parte, un curso más alto de la moneda panameña en comparación con la norteamericana resultaría desventajosa para Panamá como país de tránsito y que dependen de ventas a gentes que ganan sus entradas en dólares o monedas aún menos alta, ya que en este caso el nivel de precios en Panamá resultaría muy alto. Así no se comprende cómo se puede abogar por un sistema monetario propio en Panamá y al mismo tiempo por una moneda cara. Hay que considerar sólo las consecuencias que se derivarían para el comercio de Panamá en su lucha de competencia con los Comisariatos, si todos los empleados de la Zona del Canal tuvieran que pagar un agio al hacer compras en la República, debido al curso más alto del Balboa, y si los numerosos residentes de Panamá que devengan sus salarios en la Zona del Canal lo recibieran en una moneda de valor bajo, lo que disminuyera su poder adquisitivo y el nivel de vida. Además, las exportaciones de productos del país recibirán un golpe tremendo en vista de que se envían en un 92% a los Estados Unidos y que apenas podrían sostener la competencia con las exportaciones de los países vecinos los cuales tienen todas monedas de valor igual al dólar o de valor más bajo que éste.

Por estas razones habría sido inevitable que el Balboa hubiese seguido la desvalorización del dolar en 1934, aún en el caso de que hubiera existido la unión monetaria.

El único punto de vista desde el cual la conveniencia de un sistema monetario propio para Panamá podría discutirse, es aquel que sostiene que entonces podrían extenderse las facilidades de crédito interno para esti-

mular la producción doméstica. Pero aún en este caso resultaría, por supuesto, una baja del valor internacional de la moneda, lo que también traería más desventajas que ventajas para el país, como hemos tratado de explicarlo arriba.

Sería irrealista la esperanza de que un Banco Central o de Emisión podría ejercer una influencia decisiva sobre la rata del interés que rige en el país y así estimular la prestación de créditos en condiciones más favorables que las existentes, mediante el tipo de descuento que ofrecería a los Bancos Comerciales. En Panamá, igual que en muchos otros países de la América Latina y aún más que en varios de ellos, un Banco Central no podría desempeñar un papel importante en este sentido, en el estado actual de la vida económica del país, porque un volumen muy considerable de los créditos comerciales se efectúa por sucursales de poderosísimos bancos extranjeros los cuales no tendrían necesidad de concurrir al Banco Central de Panamá (si existiera) para fines de descuento, ya que obtienen fácilmente cualquier monto de medio circulante que requieran, desde sus oficinas principales. Además los egresos que hacen los empleados de la Zona del Canal, turistas y transeúntes en el territorio de jurisdicción panameña, exceden en tiempos normales casi siempre el total de las obligaciones de pago de unidades domiciliadas en Panamá, por lo cual no existe la necesidad de llegar a un banco Central en busca de grandes volúmenes de créditos a breve plazo.

Además cualquiera ventaja que podría resultar de la creación de un Banco Nacional de Emisiones, para el aumento de créditos disponibles para el fomento de la producción nacional, quedaría más compensada por el hecho de que el temor por la inestabilidad del valor de la moneda desanimaría a los potenciales inversionistas de capitales particulares, los nacionales así como extranjeros, como ha sido apuntado arriba.

Ya en tiempos anteriores se han hecho en Panamá experiencias funestas con régimen monetario que no era relacionado con el de uno de los grandes países comerciales. Un factor adverso en el desarrollo del comercio en el Istmo ha sido durante muchos años el sistema monetario colombiano, por estar pasado en la plata y carecer de estabilidad y poder adquisitivo en su relación con las principales monedas extranjeras, basados como estaban, en su mayor parte, en el patrón oro. Esta situación no podía asumir un carácter serio mientras que llegaran al Istmo fuertes sumas de francos franceses que la Compañía del Canal tenía que convertir en moneda del país. Después de la cesación de las operaciones de dicha empresa, sin embargo, la situación se hizo sumamente precaria y contribuyó mucho a la derrota de los negocios, causando cuantiosas pérdidas para comerciantes del país, quienes a veces vieron en la necesidad de vender artículos importados por menos de lo que habían pagado ellos mismos.

Mientras dure la situación existente en el Istmo, la unión monetaria entre Panamá y los Estados Unidos deberá continuar. No debe olvidarse que el sistema monetario de todos los países a la larga sólo puede reflejar sus condiciones económicas en general y que esfuerzos para estable-

cer tal sistema en una base distinta serán irrealizables.

En resumen, hay razón más bien para felicitarse en Panamá por la unión monetaria con el dólar que tratar de disolverla, en vista de los trastornos que han experimentado, hasta hace relativamente poco, varios otros países del Caribe en sus esfuerzos por preservar la estabilidad de su moneda en relación con la norteamericana, tales como México, Nicaragua, Honduras y Cuba. Ahora varios de los países últimamente mencionados, como también Guatemala, Haití y la República Dominicana han fijado el curso de su moneda en relación con el dólar.

Las tendencias de la política monetaria internacional, en cuanto se relacionan con los requerimientos de la reconstrucción de la Economía Mundial en el período de la Postguerra, señalan ya decididamente la necesidad de una organización efectiva de enlace entre todas las monedas nacionales para así asegurar por lo menos un minimumde estabilidad de los cursos y evitar bruscas perturbaciones del intercambio comercial y de capitales, a causa de manipulaciones monetarias indeseables, desde este punto de vista. Frente a esta situación se puede decir, en cuentas resumidas y con las reservaciones apuntadas antes, que una nación como Panamá que ya comparte el sistema monetario del país económicamente más fuerte del mundo actual goza de una posición favorable.