

Regímenes cambiarios y comercio: el Caso de Panamá

Rogelio Alvarado¹

¹Profesor de la Facultad de Ciencias Administrativas de la Universidad Católica de Panamá (USMA), Panamá

email: ralvarado@banistmo.com

Palabras claves

Comercio internacional, actividad bancaria, regímenes cambiarios, centro bancario, finanzas internacionales, Panamá.

¿Por qué la variedad de productos que Panamá exporta es la misma respecto a la de hace veinte o treinta años? ¿Por qué han dejado de operar industrias que manufacturaban productos en el país y que ahora se importan? ¿Es que el exportador no quiere exportar ni el productor producir más?

Influencia de los regímenes cambiarios

Existen evidencias concretas respecto a la influencia que los distintos regímenes cambiarios ejercen en la competitividad de un país, tanto en su mercado doméstico como en la de su producción colocada en el internacional. Para fijar el alcance de las decisiones que un Estado tome respecto a su régimen cambiario, los acuerdos internacionales recomiendan valorarlos en términos del uso que de él haga una nación para ganar una competitividad depredadora y manifiestamente infundada así como, por consiguiente, para prevenir los problemas de Balanza de Pagos que se deriven de tal situación.

Cuando hay la intención de adoptar algún tipo de medida correctiva, disuasoria o para contrarrestar los efectos del o de los regímenes cambiarios, tanto el Fondo Monetario Internacional como la Organización Mundial de Comercio “ordenan” que el gobierno del Estado que siente sus intereses afectados, exprese formalmente su disconformidad con la o las medidas adoptadas por otro u otros Estados antes de adoptar una decisión. De no darse esta queja formal, la economía sigue su mismo rumbo como si nada pasara, con todas las consecuencias que conlleva en términos de desarrollo económico y social.

De adoptarse alguna decisión, ésta puede ser de carácter general, que los neutralice a todos y de paso mejore la competitividad de sus productores en el mercado internacional, o puntualizar las denuncias y dirigir las correcciones a unos pocos proveedores exclusivamente, con lo que no “salva” de sus efectos a los productos originarios de su país, que compiten con los del país o países que ha denunciado, en otros mercados.

No es tan fácil la decisión a adoptar, sobre todo, como en el caso de Panamá, ésta equivale a cambiar un régimen cambiario que nació en 1904, que tiene más de cien años y que ha asegurado la operación de enclaves económicos eficientes, dinámicos y tan importantes que tienen sobrado poder político como para representar una gran fuerza capaz de preservarlo a cualquier costo.

Pero no por ello hay que desconocer los graves problemas que ejerce el sistema cambiario de Panamá sobre el desarrollo socio económico del país --absolutamente dicotómico al respecto: una zona transístmica próspera versus el resto país, su gente, sus recursos y sus derechos legítimos de tener las mismas oportunidades de desarrollo-- y en la distribución del ingreso.

Conocerlo un poco más, que es el propósito de este escrito, es realmente saber vivir con él y estar en condiciones de plantear medidas correctivas para que la capacidad para competir sea más justa para los productores nacionales, pero sin debilitar la firme economía transitista.

Márgenes de maniobra

Probablemente las cuestiones relacionadas con los regímenes cambiarios fueron de más preocupaciones durante la vigencia del patrón oro, hasta los comienzos de los setenta en el siglo pasado, que con la flotación monetaria. Luego de la mayor libertad para que los gobiernos estuvieran en condiciones de diseñar sistemas que se acomodaran de la mejor forma posible a su cuerpo económico, las presiones han disminuido y, en general, se respetan ciertas disciplinas básicas que deben estar en los diseños, revisiones y rediseños de los regímenes cambiarios.

El artículo XV del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio de la Organización Mundial de Comercio delega en el Fondo Monetario Internacional la coordinación de las cuestiones cambiarias y el examen de las disposiciones en materia de cambio. Asimismo compromete a los países miembros, incluso si no forman parte del Fondo Monetario Internacional, a aceptar “todas las conclusiones de hecho en materia de estadística o de otro orden que les presente el Fondo”, y a la “conformidad de las medidas adoptadas”. Se deja abierta la posibilidad de eximir de la obligación a algún país, de forma temporal, particularmente cuando disminuyen las reservas monetarias, de forma que pudieran alterar el equilibrio de la Balanza de Pagos . Otra se plantea cuando existe el riesgo de que la situación ponga en peligro el financiamiento de programas de desarrollo económico, pero en naciones con bajo nivel de vida y en las primeras fases de su desarrollo .

La sección 1 del artículo IV del Convenio Constitutivo del Fondo Monetario Internacional compromete a los países a contar con “regímenes de cambios ordenados y promover un sistema estable de tipos de cambio” con el propósito de contar con “un sistema monetario que no tienda a producir perturbaciones erráticas” y para prevenir que éstas se conviertan en mecanismos para “obtener ventajas competitivas desleales frente a otros países miembros” .

Para que se cumplan estos objetivos, el Acuerdo Constitutivo le otorga al Fondo Monetario Internacional la responsabilidad de vigilar para que las políticas cambiarias se ajusten a lo que se prevé que es posible hacer y para que se adapten al desarrollo de las necesidades del conjunto de países y no, precisamente, a la situación de uno o algunos en particular como sería el caso de Panamá, El Salvador o Ecuador en estos momentos, entre el conglomerado de naciones latinoamericanas.

Bases para la competitividad de Panamá

La paridad monetaria nominal entre el balboa y el dólar estadounidense está fija desde 1904. Las divergencias causadas por el pago de la anualidad del Canal a principios de los años treinta ni el cierre del sistema bancario como consecuencia de las sanciones económicas al régimen militar a fines de los ochenta en el siglo pasado, entre otras circunstancias menos relevantes para el análisis económico, la alteraron ni movieron de posición. Por el contrario, reforzaron ésta y otras características del sistema monetario.

Al comienzo y más que ahora, la economía canalera lo era todo para el país, era el centro de su universo. No necesitó de modificaciones cambiarias para ser competitiva: Primero, explotó una posición geográfica única en el mundo, un recurso que se tiene o no. Quien lo posee tiene ventajas comparativas; el que no, de estar interesado, las tiene que construir para hacerle peso a la posición geográfica. Esto cuesta mucho dinero. Segundo, sobre todo en los cincuenta primeros años, probablemente en los momentos de más amortización de la inversión, el Canal de Panamá, básicamente, sirvió para fines militares. Su importancia no se medía en términos de cuánto podría costar comercialmente el servicio de tránsito de naves de guerra, sino en la velocidad para ganar la guerra, es decir en la productividad de la vía acuática respecto a medios o rutas de transporte alternos y equivalentes para los mismos fines.

¿Qué precio imputarle a un recurso explotado en condiciones monopólicas o empleado para ganar la guerra, para ser competitivo? ¿Es necesaria alguna modificación cambiaria para hacer la ruta competitiva? Precisamente de las respuesta a estas preguntas surgen otra condición que pesan sobre la competitividad de los productores nacionales:

La economía canalera fue conformando un nivel de precios muy alto con respecto al de otras actividades dentro del propio país y de la región, movido no sólo por las condiciones monopólicas en la prestación del servicio de tránsito sino, en el caso particular de los salarios, por las presiones de los sindicatos de los Estados Unidos y las propias regulaciones de ese país en lo que respecta al salario mínimo. Así también era el precio a pagar por otros suministros de otros servicios y mercancías. El Canal de

Panamá les podía, les puede y les podrá hacer frente, que a la misma vez es un referente para el resto de la economía.

En adición, el Canal de Panamá y los enclaves económicos que son sus hijos, han sido capaces de generar suficiente cantidad de dinero como para financiar todas las transacciones de la economía y dejar cuantiosos excedentes que, precisamente por problemas de competitividad, no pueden destinarse a otras actividades económicas que tienen que enfrentar los retos competitivos de otras economías de la región. Paradójicamente, son recursos que van a otros países para financiar actividades competitivas o que sustituyen las de Panamá.

Como el funcionamiento del sistema elimina de raíz los problemas de Balanza de Pagos, tal como son entendidos: de financiamiento del comercio exterior, incluyendo el servicio de la de deuda, y el peso de estos enclaves económicos en la sociedad es incuestionable, la política económica del Estado, por la vitalidad de esta y otras economías, ha descuidado las demás actividades económicas del país que sí descansan en ventajas comparativas que no están relacionadas con las condiciones de explotación de un recurso "único", una producción que tiene que medirse con la de cualquier otro país, dentro y fuera de nuestro mercado. Éstas son moldeadas, en muchas naciones, en última instancia, por el régimen cambiario que opera como una caja de transformación de los precios.

Bien orientada la entrada a esta caja de transformación, a este respecto, encarece el producto competitivo importado, y abarata el nacional tanto en su mercado doméstico como en el internacional, en proporción directa al valor agregado nacional y a su peso relativo en el costo de producción.

Con quiénes competir en y desde Panamá

Panamá enfrenta una competencia compleja, dentro y fuera del propio país, con países con regímenes cambiarios muy próximos al suyo pero con las diferencias que le son peculiares o con alguna de las modalidades de flotación monetaria.

Entre los países con patrones monetarios muy cercanos al de Panamá --El Salvador y Ecuador-- la competencia pone de lado la caja de transformación de las tasas de cambios, y la sitúa en términos de niveles de precios incluido el del dinero, tasas de inflación, e incluso, de subvenciones que se den directa o indirectamente a través, por ejemplo, de regímenes laborales relajados o sobre el medio ambiente, entre otros que se puedan traducir en costos de producción.

Bajo estas circunstancias, es más competitivo quien disponga de menor nivel de precios, ante similares rendimientos de los factores productivos. Para que el sistema funcione, necesita tener bajo control el nivel de precios. Más puntualmente: por debajo del de las naciones con flotación monetaria; nivelarlo es un despropósito mientras todo lo demás permanezca sin cambios, sobre todo si la alineación involucra a toda la economía.

Tan pronto se pierde o no se puede ejercer el control sobre los precios y se comienzan a hacer ajustes, se tambalea el sistema y, por consiguiente, la competitividad,

particularmente si no existe, por ejemplo, algún programa de incentivos a la inversión que motive a los productores a ganar economías a escalas y utilizarlas, de sustitución de insumos que se encarecen por los que se abaratan, etc. Probablemente, una frase que resume la intranquilidad que produce el incremento del nivel de precios frente a una productividad más o menos invariables, es que “hay que flexibilizar las condiciones del mercado” para evitar malograr la competitividad.

El que los ajustes del nivel de precios, por cualesquiera causas, sean irreversibles agrava los problemas de competitividad que por la vía tradicional, los países con flotación monetaria, neutralizan vía depreciación monetaria.

La preocupación por mantener la competitividad por la vía de la productividad tiene sus costos: Primero que acelera la obsolescencia de maquinarias, equipos y hasta de la capacitación de los trabajadores. Por ello, exige que los activos sujetos a depreciación se desvaloricen aceleradamente porque siempre hay que contar con lo último en productividad y, al mismo tiempo, urge a las autoridades a que amplíen las fronteras económicas en el menor plazo posible. Pero también exige la renovación diaria de los programas de capacitación, en caso de contar con ellos. En caso contrario, debe estructurarlo por iniciativa individual o colectiva. Segundo, también necesita que los mercados permitan cualesquiera ajustes al menor tiempo y costo posible, incluidos los relativos al cambio de normas que regulen el desarrollo de la actividad económica que pueden representar invalorable costos sociales o políticos, a más largo plazo. Algunas propuestas están en clara contradicción con normas de convivencia social nacional e internacional, como por ejemplo, las relativas a contrarrestar el efecto invernadero o sobre el trabajo infantil. Dejar de prestarle atención representa menores costos presentes, es decir, preservar la competitividad de la producción nacional. Otras son capaces de poner en entredicho la estabilidad de las instituciones políticas del país para ganar un compás de espera en el corto plazo, como es el caso de regímenes políticos dictatoriales que impongan cambios estructurales necesarios para mantener bajo control los costos económicos o sociales.

Con Estados Unidos con tasas de cambios fijas respecto al balboa pero con perfecta flotación respecta a las monedas de sus principales competidores industrializados, la competitividad respecto a Panamá y cualquier otro país, con independencia de su régimen cambiario, está determinada por la productividad descomunal de los factores que ocupa. Los más altos niveles de precios quedan tan sobradamente superados por la productividad, que es muy difícil aproximarse en competitividad, excepto cuando el elemento determinante sigue siendo, por ejemplo, la mano de obra per sé, actividades intensivas en mano de obra en las que sea muy difícil diferenciar los niveles de rendimiento por la vía de las “herramientas” electromecánicas versus las manuales, o porque son necesarios insumos con los que simplemente no se cuentan. Por eso, en estos casos, es vital la globalización de la economía, como despensa para proveerse de lo que necesita, a los menos costos posibles.

Pero aun así, Estados Unidos por su programa sostenido de inversiones en investigaciones para el desarrollo, ha sido capaz de superar algunas barreras “naturales”, por darle un calificativo, en la agricultura tropical con la producción de los llamados productos transgénicos, con lo que los logra un rendimiento inmensurable. Ha luchado

contra las objeciones a la entrada de su producción transgénica, y por el momento lleva ganada la batalla en muchos mercados.

Vinculado a este tema: si se añade el dominio comercial o propiedad de la tecnología, de la invención tecnológica, y bajo las actuales circunstancias, de su más absoluto control comercial, que le permite ponerle precio cuando se transa en el mercado, la competitividad de su producción está servida y hasta quedan sobrando algunas políticas de protección a la producción nacional como las arancelarias, que se limitan a ser una fuente de rentas para el Estado, casi con exclusividad.

Estas condiciones más que compensan el menor nivel de precios de los países con regímenes cambiarios de los más próximos al estadounidense: les proporciona verdaderas ventajas competitivas que son insuperables, excepto por la vía del régimen cambiario como es el caso particular de la República China, por controles flojos sobre la propiedad intelectual en donde las autoridades comprometidas a ser sus guardianes se hacen de la vista gorda, o por reclamaciones legales, tan largas que superan la vida útil de los derechos sobre la propiedad intelectual que se reclaman. Estados Unidos está tan consciente de su valoración que todos los años publica el reporte correspondiente a fin de llamar la atención de los países y condicionar su ayuda económica.

Con el resto de naciones, hay que competir primero contra los regímenes cambiarios que, a fuerza de ser sinceros, representa millonarias subvenciones a los exportadores. Para ello sólo basta esperar, entre contar con la divisa y convertirla en moneda nacional para pagar a los factores productivos ocupados, para que se acreciente la subvención, sobre todo cuando las depreciaciones monetarias están planificadas, con independencia de lo que dicte el mercado en términos de la cantidad que se ofrece y la que se demanda de divisas, o prestarle atención a la proximidad a los rango entre los que se permite que el mercado actúe por iniciativa propia.

Anteriormente se alegaba que las deformaciones producidas por el régimen cambiario en la competitividad de la oferta de un país, se neutralizaba sobradamente con los efectos que esas mismas medidas producían en el costo de las importaciones de insumos pero, hay que acotar, en proporción directa con el valor agregado nacional en el costo de producción. Esto es, que mientras más valor agregado nacional tenga el producto nacional, menos incidencia en la competitividad ejercerán los tipos de cambios en el mercado doméstico, pero sí reportará una renta importante si esa producción se coloca en el mercado internacional. Pero algo hay que reconocérsele en la pérdida de competitividad por la parte de los insumos que se importan. Esta es la primera aproximación.

Sin embargo, no es casual, en este sentido, que la oferta exportable de estos países se asiente sobre productos intensivos en el insumo más abundante y barato del país, que no es necesario salir a adquirir en el mercado internacional, o porque se crean condiciones “especiales” a mantener trazando otras fronteras económicas y sociales dentro del propio país, al mismo tiempo que se esfuerzan por reducir las que existen con su principal comprador. Probablemente el ejemplo más ilustrativo sean los regímenes laborales duales, según en donde se ubique el trabajador.

Tampoco, que los países les hayan dado carta blanca a las empresas con oferta exportable para el manejo de las divisas que generan, con lo que están en condiciones de minimizar los costos de las depreciaciones monetarias e, incluso, estar en posición de mejorar las subvenciones que produce el régimen cambiario a las exportaciones.

A manera de conclusión

Todos los países requieren ser competitivos para que sus productores puedan mantenerse en su propio mercado y en el internacional. La fórmula es una combinación de productividad y precios que se correspondan. Hasta aquí, es una receta uniforme. Marca la diferencia, contar con un régimen cambiario “adecuado” que equipare, en el peor de los casos, el valor de la productividad con la remuneración de cada uno de los factores productivos. Lo “deseable” sería que aquella superara a la retribución, para contar con un margen de incentivos a la productividad, para mejorar la distribución del ingreso, para contar con recursos a destinar a obras sociales, al menor costo social posible.

Pero cuando no se cuenta con ese mecanismo ni se quiere contar con él, como es el caso de Panamá, es necesario pensar en formas o mecanismos que promuevan la productividad de los factores productivos, la investigación y la capacitación, que no entorpezcan la promoción de la productividad.

Debe ser una tarea permanente de los productores. Al Gobierno le corresponde crear las condiciones para que el proceso se verifique todos los días, pero también y de manera especial, debe estar atento respecto a las tareas que le corresponden: medios de comunicaciones que permitan operar con comodidad, escuelas y centros de formación profesional y técnica al día en los avances que se estén dando, una auténtica regulación de los servicios públicos en los que no quepan opciones para el suministro, etc.