

Panamá: efectos del régimen de Torrijos en la estructura económica

JOSÉ E. TORRES ABREGO*

INTRODUCCIÓN

El 11 de octubre de 1981, la "revolución" del general Omar Torrijos cumplió doce años; diez transcurrieron directamente bajo su mando, y los tres últimos bajo el gobierno del presidente Aristides Royo. Esta "revolución", llamada también "*dictadura con cariño*", es, sin duda alguna, el gobierno más controvertido en la historia panameña. Confundió y dividió a la izquierda, a la derecha y a la intelectualidad avanzada del país y de América Latina; se proclamó un gobierno popular y con frecuencia reprimió al pueblo; apoyó al Frente Sandinista de Liberación Nacional y ha sido respaldado por la Revolución cubana. En fin, de la misma manera que condenó a Somoza, recibió al Sha de Irán. La caracterización de este régimen es, pues, una tarea inaplazable. No sólo por la crisis económica y el atolladero socio-político a que ha conducido al país, sino también por la necesidad urgente de la izquierda de ofrecer al pueblo una opción real.

En la historia moderna de Panamá se distinguen dos modelos de crecimiento económico: el patrón de crecimiento "hacia afuera" y el de crecimiento "hacia adentro". El primero afirmó su predominio desde la independencia hasta finales de los años treinta. La oligarquía panameña, es decir, los grandes comerciantes importadores, los usureros intermediarios del campo y los grandes latifundistas, constituyó la base social que sustentó y consolidó ese patrón. El segundo impulsó su desarrollo con el

proceso de sustitución de importaciones, que se inició durante la segunda guerra mundial. La fuerte expansión de la demanda interna que provocaron las operaciones bélicas, así como la construcción del segundo juego de esclusas en el sector Pacífico, fueron el motor primario de este proceso. Un análisis detallado revela que en la fase más dinámica del crecimiento hacia adentro (el período 1960-1968) se efectuaron cambios significativos en la estructura de la producción manufacturera.

Empero, el proceso de sustitución de importaciones no destruyó el antiguo patrón de crecimiento hacia afuera; sobrepuso a la vieja estructura oligárquica una nueva burguesía industrial. El antagonismo entre estos modelos de desarrollo, que no es más que el antagonismo entre la burguesía industrial y el pueblo, por un lado, y la oligarquía antinacional y extranjerizante por otro, es la contradicción fundamental de la sociedad panameña.

Este antagonismo es la base que explica, en nuestra opinión, la inestabilidad política de los primeros años de la posguerra.¹ "No fue sino hasta el 'régimen fuerte' de José Antonio Remón (1952-1955) —señala Candasegui—, que puso en línea las diferentes fracciones políticas y modificó las relaciones económi-

1. En los once años que se extienden desde la primera caída de Arnulfo Arias hasta el asesinato de Remón, hubo siete presidentes: Ricardo Adolfo de la Guardia, 1941; Enrique Adolfo Jiménez, 1945; Domingo Díaz Arosemena, 1948; Daniel Chanis, 1949; Arnulfo Arias Madrid, 1949; Alcibiades Arosemena, 1951, y José Antonio Remón, 1952. Después de éste, se sucedieron en el poder Ricardo Arias Espinoza, 1955; Ernesto de la Guardia, 1956; Roberto F. Chiari, 1960; Marco Robles, 1964, y Arnulfo Arias Madrid y Junta Militar, 1968.

* Jefe del Área de Economía Política del Departamento de Economía Agrícola de la Universidad Autónoma de Chapingo.

cas internas y con Estados Unidos, que Panamá volvió a su ya tradicional sistema de 'libre competencia', sin disturbios políticos".² Los dos primeros derrocamientos de Arnulfo Arias, el 9 de octubre de 1941 y el 10 de mayo de 1951, son, sin duda alguna, la expresión política más elevada de este antagonismo; el asesinato de José Antonio Remón es su forma más inescrutable.

Así, puede decirse que de una manera u otra, abierta o vedadamente, desde 1940 hasta 1968 los gobiernos han reflejado el antagonismo fundamental de la sociedad panameña. Este es, en síntesis, el trasfondo de la "revolución" de Torrijos. Su punto de referencia inmediato es el golpe militar que derrocó al último gobierno de Arnulfo Arias, en octubre de 1968, once días después de haber tomado posesión.

LA TRANSFORMACIÓN EN CENTRO FINANCIERO INTERNACIONAL

La característica fundamental del período de Torrijos, la que lo distingue de los gobiernos anteriores y le hace ocupar un lugar especial en la historia económica del país, es la transformación de Panamá en un centro financiero internacional. Este es, sin duda alguna, su rasgo específico más profundo y, por tanto, decisivo y determinante de toda su estrategia económico-política.

Por otra parte, es evidente que la creación de dicho centro financiero es la punta de lanza de un proyecto más ambicioso de la Trilateral³ para convertir a Panamá en una plataforma de servicios transnacionales. Torrijos es el artífice político de este proyecto y Barletta su instrumentador económico. El precio fue la consolidación del General en el poder y la devolución al país del mercado de la Zona del Canal, tal como se establece en los Tratados Torrijos-Carter.⁴ El gran mérito de Gorostiaga consiste

2. Marco Antonio Candasegui (hijo), "La concentración del poder económico", en *Panamá, dependencia y liberación*, EDUCA, Costa Rica, 1974, p. 128.

3. La Comisión Trilateral se define a sí misma como una "organización orientada a la definición de políticas. ... [que busca] desarrollar propuestas viables para una acción conjunta" por parte de América del Norte —Estados Unidos y Canadá—, Europa Occidental y Japón. Fue creada a principios de los años setenta, por iniciativa de David Rockefeller, y agrupa a hombres de negocios, académicos y líderes políticos. Sus características más relevantes son una presidencia tricéfala (un estadounidense, un japonés y un europeo), tres vicepresidencias, un Director General, tres secretarios y un Comité Ejecutivo formado, además de los presidentes y vicepresidentes regionales, por 30 miembros: siete de Japón, nueve de Estados Unidos, dos de Canadá y doce de los países de la CEE y Noruega. La comisión se reúne en pleno cada nueve meses y su Comité Ejecutivo lo hace en plazos más cortos. Sin embargo, son mucho más frecuentes los seminarios y las reuniones de trabajo regionales organizadas bajo sus auspicios. Las sesiones son cerradas y de ellas sólo se hace público el contenido de los informes presentados y un breve resumen de las discusiones. Por lo que respecta a su presupuesto (alrededor de 600 000 dólares), 50% es cubierto por los miembros estadounidenses (10% por la Fundación Rockefeller), 30% por los europeos y 20% por los japoneses. Se ha llegado a señalar que "la Comisión Trilateral es el comité ejecutivo del capital financiero transnacional". Véase Carlos Rico, "Interdependencia y trilateralismo: orígenes de una estrategia", en CIDE, *Cuadernos Semestrales*, núm. 2-3, México, mayo de 1978, pp. 20 y 23.

4. La recuperación del mercado de la Zona del Canal es el mayor triunfo que obtuvieron la oligarquía y la burguesía industrial panameñas en los Tratados Torrijos-Carter. Con ellos se logra lo que había sido el motivo principal de los continuos conflictos durante tres cuartos de

en haberlo puesto de relieve. "Los Tratados —dice— han negociado, más que el propio Canal, la presencia moderna de Estados Unidos en Panamá, asegurando la estabilidad de la plata-

siglo. Este triunfo económico se concreta en los siguientes puntos: 1) Cese de las actividades comerciales e industriales para la venta al público, realizadas por la Compañía del Canal de Panamá o por el Gobierno de la Zona del Canal y que incluyen, entre otras, ventas al por mayor y al por menor en comisariatos, mercados, almacenes, tiendas de artículos ópticos y panaderías, así como establecimientos de diversión y venta de otros servicios (médicos, educativos, reparación y servicio de automóviles, etc.). 2) Mecanismo para el otorgamiento de licencias para el uso de tierras contiguas o cercanas a la vía interoceánica que, de acuerdo con los nuevos Tratados, se destinarán a la operación del Canal, incluyendo una fórmula para que dichas áreas e instalaciones puedan utilizarse para fines compatibles con el continuo y eficiente manejo, funcionamiento y mantenimiento del Canal. Las actividades económicas que se desarrollen en estas tierras estarán sujetas a las leyes de la República de Panamá. 3) Transferencia de varios activos, entre los cuales los más importantes son el ferrocarril transistmico y los puertos de Balboa y Cristóbal, en ambos extremos del Canal. 4) Ingresos fiscales al Gobierno de Panamá a razón de 30 centavos de dólar por tonelada que cruce el Canal, suma que será ajustable según las variaciones en el índice de precios de manufacturas al por mayor de Estados Unidos. Además, los Tratados incluyen pagos a Panamá hasta por 20 millones de dólares anuales, sujetos en parte a que se produzcan excedentes, y el reembolso a Panamá por la prestación de servicios públicos en el área de funcionamiento del Canal que han sido prestados por organizaciones oficiales estadounidenses. 5) Política de empleo que otorga preferencia expresa a los panameños, incluyendo la reducción programada del número de estadounidenses, la adopción del principio de no discriminación en salarios y beneficios laborales y el acceso de panameños a los puestos gerenciales y técnicos. Importa subrayar que estos puntos fueron fijados por la propia Fundación Rockefeller. "En 1974 [el Consejo de Relaciones Exteriores] formó la Comisión de Relaciones entre Estados Unidos y América Latina, grupo que habría de convertirse en uno de los más influyentes en la cruzada en favor de los Tratados. La Comisión fue ampliamente consolidada por la Fundación Ford y los Rockefeller; su presidente era Sol Linowitz, antes embajador ante la OEA y un dinámico compañero de ruta de las empresas. Otros miembros de la Comisión Linowitz eran W. Michael Blumenthal, quien fue el primer secretario del Tesoro de Carter; Samuel Huntington, en la actualidad asistente del Consejo Nacional de Seguridad; Peter Peterson, presidente de Lehman Brothers, una de las más importantes empresas de corretaje de Wall Street, y Elliot Richardson, ex-procurador general y embajador viajero de Jimmy Carter. Casi al mismo tiempo, el entonces senador por Wyoming, Gale McGee, les abrió aún más puertas a los empresarios de Wall Street y a las grandes corporaciones, procurando sus consejos y su financiamiento para otro impulso en favor de los Tratados. Convocó a una reunión de planeamiento en octubre de 1975, la cual se llevó a cabo en el Departamento de Estado, con la asistencia de representantes del Chase Manhattan, el Bank of America, la Gulf Oil y Rockwell International. Con no mucha presión, McGee obtuvo 500 000 dólares en contribuciones de la Panamerican World Airways (a cuya junta directiva pertenecían Sol Linowitz y el futuro secretario de Estado Cyrus Vance) y de varios bancos, en su empeño por presionar a grupos políticos empresariales para que apoyaran los tratados con Panamá" (Edward Rasen, "The Panama Canal sellout", en *Penthouse*, noviembre de 1979, p. 204).

"En agosto de 1976 —apunta Gorostiaga—, en Kansas City, una convención del Council of the Americas, institución que agrupa a las 220 corporaciones más importantes de Estados Unidos, a su vez representativas de 90% de las inversiones de ese país en América Latina, se declaró en favor de un nuevo tratado para la Zona del Canal. Lo significativo de esa decisión reside, por un lado, en que el personaje más relevante de esa organización es David Rockefeller, presidente del Chase Manhattan Bank y fundador de la Comisión Trilateral, y por otro, en que con anterioridad a la creación del centro financiero de Panamá, aquellos intereses estadounidenses representados por el Council of the

forma de servicios transnacionales, esencial para la era de transnacionalización de las economías latinoamericanas".⁵

La *Estrategia para el Desarrollo Nacional 1970-1980*, elaborada por la Dirección General de Planificación y Administración de la Presidencia de la República, bajo la dirección y supervisión de Nicolás Ardito Barletta, no es más que la instrumentación de aquel proyecto. Desde el punto de vista de la estructura económica, significa inyectarle vida a un cadáver económico y llevar a sus últimas consecuencias el patrón de crecimiento hacia afuera, ya caduco y obsoleto.

Veamos, pues, qué condiciones específicas y qué factores confluyen para transformar al país en un centro financiero internacional. "A principios de 1971 —dice Edward Rasen—, el Consejo de Relaciones Exteriores, dominado por Rockefeller, comenzó a prestarle atención al Canal de Panamá, el más simbólico elemento de nacionalismo latino y antiestadounidense. Después de una serie de largas reuniones dirigidas por Rodman Rockefeller (hijo de Nelson), Douglas Dillon (miembro de la Fundación Rockefeller y secretario del Tesoro de 1961 a 1965) y William P. Rogers (secretario de Estado bajo Nixon y luego consejero de Relaciones Exteriores de la campaña presidencial de Carter), dicho Consejo concluyó que devolver el Canal de Panamá era esencial si Estados Unidos quería mantener un clima propicio para sus inversiones en América Latina. No es sorprendente que la decisión sobre la política que seguiría el Consejo de Relaciones Exteriores se produjera sólo meses después de haberse concertado un arreglo mediante el cual Torrijos convino en reorganizar las leyes bancarias de Panamá. Con la reorganización de las leyes bancarias, el General convirtió su país en un paraíso, libre de impuestos y de ataduras, para las instituciones financieras extranjeras. De ese modo, la minúscula Panamá... se agregó a las Bahamas y a las Islas Caimán como refugio internacional para los megapetimetres de los más grandes bancos del mundo. Entonces... marcharon hacia Panamá el Bank of America, el Chase Manhattan, el First National Bank of Chicago, el Marine Midland Bank, el First National City Bank y, por lo menos, sesenta bancos más, los cuales llevaron consigo más de 8 000 millones de dólares en activos y almibaradas promesas de más dinero para un General que necesitaba consolidar su poder... Por lo menos tres de dichos bancos (el First National, el Chase Manhattan, de Rockefeller, y el Marine Midland) ayudaron en distintas ocasiones a Panamá a conseguir préstamos, actuando como agentes fiscales del Gobierno. La mejor recompensa para Torrijos tomó, adecuadamente, la forma de un masivo aumento de préstamos de bancos extranjeros. En 1968, cuando el General se adueñó del poder, la deuda externa de Panamá era inferior a 200 millones de dólares; en 1977, sólo con los bancos estadounidenses, la deuda ascendía a 1 800 millones".⁶

América se habían opuesto a cualquier tipo de concesión a la República del Istmo." (Xavier Gorostiaga, *Los centros financieros internacionales en los países subdesarrollados*, Instituto Latinoamericano de Estudios Transnacionales, México, 1978, p. 14). No es extraña, pues, la histórica afirmación de César Quintero: "si el Tratado de 1903 fue el Tratado que ningún panameño firmó, los Tratados de 1977 fueron los Tratados que ningún panameño redactó". (Citado por Carlos Bolívar Pedreschi, *Contenido, sentido y destino de las reformas constitucionales*, Panamá, 1979, p. 13).

5. Xavier Gorostiaga, "Diez tesis sobre los Tratados del Canal de Panamá", en *Comercio Exterior*, vol. 29, núm. 1, México, enero de 1979, p. 75; véase, además, la citada obra del mismo autor.

6. Edward Rasen, *op. cit.*, pp. 82 y 204.

En estas circunstancias, y en respuesta a los compromisos concertados entre los principales bancos de Nueva York y el general Torrijos, el 2 de julio de 1970 se promulgó el Decreto de Gabinete núm. 238, que introdujo importantes reformas al régimen bancario y creó la Comisión Bancaria Nacional. Con este decreto se completó el cuadro de ventajas comparativas de Panamá frente a los otros centros financieros internacionales, no sólo por su privilegiada posición geográfica y su carácter de centro comercial internacional, sino por las características peculiares, únicas en el mundo, de su sistema monetario.

La principal innovación del Decreto 238 ha sido crear la Comisión Bancaria Nacional, como entidad de control y supervigilancia del sistema bancario. La Comisión funciona como dependencia del Ministerio de Planificación y Política Económica y consiste en: 1) el Pleno, que preside el titular de dicho Ministerio y está integrado por el Ministro de Hacienda y Tesoro, el Gerente General del Banco Nacional, un miembro nombrado por el órgano ejecutivo, y tres representantes de los bancos; 2) la Secretaría Técnica, cuyo titular asiste a las reuniones sólo con derecho a voz. Sus objetivos principales son: a) velar por que se mantengan la solidez y eficiencia del sistema bancario, a fin de promover las condiciones monetarias y crediticias adecuadas para la estabilidad y crecimiento sostenido de la economía mundial, y b) fortalecer y fomentar las condiciones propicias para el desarrollo de Panamá como centro financiero internacional. Para dar cumplimiento a estos objetivos, la ley bancaria establece normas de control, funcionamiento y estímulo, y dota a la Comisión de instrumentos de política monetaria, tales como el encaje legal, el crédito de contingencia, la reglamentación de las tasas de interés, capital y reservas, la liquidez bancaria, etc. La Ley establece, además, tres tipos o licencias de bancos: 1) *bancos con licencia general*, autorizados para desarrollarse tanto en Panamá como en el exterior; 2) *bancos con licencia internacional*, autorizados para efectuar exclusivamente negocios externos desde Panamá, y 3) *bancos con licencia de representación*, otorgada a los bancos constituidos de acuerdo con legislación extranjera, para establecer exclusivamente oficinas de representación en Panamá.

Los primeros deben mantener un capital mínimo, así como reserva de capital, crédito de contingencia, encaje legal y liquidez bancaria. Empero, no se requiere que mantengan encaje sobre los fondos depositados por cuentahabientes del exterior.

CUADRO 1

Número de bancos, según año de instalación y tipo de licencia, al 1 de enero de 1979

Años de instalación	Total	Licencia general	Licencia internacional	Licencia de representación
Total	88	52	25	11
1976 a 1978	24	7	9	8
1973 a 1975	33	20	12	1
1970 a 1972	10	8	1	1
Antes de 1970	21	17	3	1

Fuente: Asociación Bancaria de Panamá, *Centro Bancario Internacional*, Panamá, 1979, p. 6.

CUADRO 2

Principales cuentas del balance de situación del centro bancario de Panamá, 1970 a 1979
(Millones de dólares)

Cuentas	1970	1974	1977	1978	1979 ^a
Activo	853.6	7 687.2	16 583.7	22 166.0	35 414.1
Activos líquidos	140.4	2 502.3	5 862.8	7 820.5	15 013.7
Internos	74.8	246.7	491.6	516.0	1 100.6
Externos	65.8	2 255.6	5 371.2	7 304.5	13 913.1
Cartera crediticia	665.2	4 758.1	9 958.1	13 504.9	18 939.8
Interna	419.8	1 352.3	1 765.5	1 843.3	2 133.2
Externa	245.4	3 405.8	8 192.6	11 661.6	16 806.6
Valores	10.5	124.0	244.2	206.1	345.0
Otros activos	37.3	302.8	518.6	634.5	1 115.6
<i>Pasivo y capital</i>	853.6	7 687.2	16 583.7	22 166.0	35 414.4
Depósitos	752.1	6 818.4	15 212.2	20 708.2	32 179.6
Internos	341.2	795.9	1 199.4	1 553.0	1 802.4
Externos	410.9	6 022.5	14 812.8	19 155.2	30 377.2
Obligaciones	24.7	356.2	390.3	404.2	1 524.8
Otros pasivos	42.6	252.6	565.5	567.1	1 078.1
<i>Capital y reservas</i>	34.2	260.0	415.7	486.5	631.6

a. Cifras preliminares.

Fuente: Comisión Bancaria Nacional, *La Comisión Bancaria Nacional y el desarrollo del centro bancario panameño* (compendio estadístico), Panamá, julio de 1980. Las sumas pueden no coincidir con el total debido al redondeo.

Los segundos no están sujetos a los impuestos panameños ni a los requisitos de encaje ni reservas. "Hay que destacar el hecho ya conocido —apuntaba Antonio Dudley (actual Secretario Técnico de la Comisión) en la Primera Convención Bancaria— de que el sistema opera sobre la base de que resultan libres de impuestos las utilidades obtenidas de todo tipo de operaciones externas. Ello es así tanto para los que solamente realizan operaciones externas, es decir, los de licencia internacional, como para los bancos que realizan ambos tipos de operaciones, las externas y las locales, es decir, los bancos amparados con licencia general. Hay que señalar, igualmente, que los bancos ubicados en Panamá tienen como atractivo para su clientela el hecho de que los intereses generados en depósitos de cuentas bancarias situadas en Panamá son a su vez libres de impuesto y, por último, debemos señalar que aun cuando legalmente el organismo rector del sistema (la Comisión Bancaria Nacional) está facultado por ley para fijar tasas de interés activas y pasivas, . . . el sistema está concebido sobre la base de una libre competencia del mercado, en la cual las fuerzas de la oferta y la demanda habrán de señalar en todo momento las tasas de interés, tanto activas como pasivas, que rigen en el mercado".⁷

En estas condiciones, la proliferación de bancos extranjeros en Panamá ha sido una constante del decenio de los setenta (véase el cuadro 1).

Antes de la aprobación del Decreto 238 había en Panamá 21 bancos, cifra que el 1 de enero de 1979 se elevaba a 88: 52 con

licencia general (dos oficiales y 50 privados), 25 con licencia internacional y 11 con licencia de representación.

El sistema bancario comenzó a expandirse a partir de 1965, pero desde 1970 adquirió mayor vigor. Del total de 88 bancos que funcionaban a principios de 1979, 66 habían iniciado operaciones de 1971 en adelante. Por otra parte, los bancos extranjeros, cuyo número ascendía a 81 en 1979, procedían de 25 países de América, Europa y Asia. El sistema internacional estaba constituido por 25 bancos, distribuidos así: cuatro suizos, tres franceses, dos de las Bahamas, Alemania Federal, Venezuela, Estados Unidos y Argentina, y uno de cada uno de otros cinco países. En cuanto a su forma de constitución, dos eran casas matrices, 17 eran subsidiarias y seis sucursales.

Los indicadores del potencial económico del centro bancario demuestran que los activos totales aumentaron de 854 millones de dólares en 1970 a 35 000 millones en 1979 (41 veces); dentro de los activos totales, la cartera crediticia creció de 665 millones en 1970 a 19 000 millones en 1979 (29 veces). Los depósitos totales se multiplicaron por 43, al pasar de 752 millones de dólares en 1970 a 32 000 millones en 1979 (véase el cuadro 2).

Los exégetas oficiales justifican la transformación de Panamá en un centro financiero internacional por los beneficios que supuestamente ha traído a la economía nacional. "El centro bancario panameño —se dice en uno de los últimos informes de la Comisión Bancaria— ha contribuido firmemente al desarrollo de la economía nacional, en términos de su participación en el producto interno del país, de la contratación de mano de obra, de la disponibilidad de financiamiento de inversiones internas, públicas y privadas, del beneficio fiscal y de la

7. Antonio Dudley A., "Reglamentación y supervisión bancaria" en Asociación Bancaria de Panamá, *Primera Convención Bancaria de Panamá (Memoria)*, Panamá, abril de 1977, p. 68.

capacidad de mantener una oferta de dinero que permite el buen desenvolvimiento de la actividad económica”⁸

En ese mismo documento se detallan los siguientes aspectos:

1) El producto interno bruto de Panamá en 1979 fue 1 276 millones de dólares (a precios de mercado). El sector financiero contribuyó con 90.6 millones (7%), de los cuales más de la mitad correspondió al centro bancario panameño. 2) El número de empleados del sistema bancario, en diciembre de 1979, fue de 6 572 y en ese año devengaron salarios por un valor promedio de 4 113 000 dólares mensuales, es decir, 50 millones al año. Además, la tasa de crecimiento del número de empleados en el sector bancario duplicó a la de la población económicamente activa del país durante ese año. 3) Otra contribución es la afluencia de dinero que por intermedio del centro bancario entra a Panamá y permite efectuar transacciones comerciales, locales y externas. 4) Los beneficios fiscales que recibe Panamá, aunque sólo son producto de las operaciones locales, representan ingresos del Tesoro Nacional por concepto de impuestos sobre las rentas bancarias, estampillas, liquidaciones de importaciones y otros. Durante 1979, el sistema bancario pagó impuestos por aproximadamente 27.1 millones de dólares (10.7 millones de impuestos sobre la renta y 16.4 millones de impuestos varios). 5) El centro bancario provee recursos financieros que se invierten en los diferentes sectores de la economía. El sistema bancario nacional (que comprende los bancos oficiales y de licencia general) mantiene saldos de préstamos al sector interno por valor de 2 133 millones, de los cuales 1 800 millones corresponden al sector privado (84%) y el resto al sector público. 6) De la cartera crediticia interna del sistema bancario, 75% (1 600 millones de dólares) se distribuyó entre ocho sectores de la economía (agricultura, ganadería, pesca, explotación de minas y canteras, comercio, industria, vivienda y otras construcciones); a los sectores comercio, vivienda e industria correspondió 87% de esa cantidad. 7) La contribución neta de fondos extranjeros al crédito interno es un aspecto relevante del centro bancario internacional. El total de depósitos externos del sistema bancario panameño fue de 30 400 millones de dólares (94% del total), mientras que los depósitos locales fueron 1 800 millones (5.6%).⁹

Ahora bien, un análisis más profundo y objetivo indicaría lo contrario, es decir, lo dañino e inconveniente que ha sido este centro financiero para el desarrollo del país. Veamos más de cerca la cuestión.

“Los bancos constituyen, como es sabido, los centros de la vida económica moderna, los centros nerviosos más importantes de todo el sistema capitalista de economía nacional. . . . Es absurdo querer controlar y regular. . . la producción y distribución de los productos, si a la par no se controlan y regulan las operaciones bancarias. . . . Los bancos modernos están tan estrecha y tan indisolublemente entrelazados con el comercio. . . y con la industria, que sin ‘poner la mano’ sobre ellos no puede hacerse absolutamente nada serio, nada democrático-revolucionario”.¹⁰

8. Comisión Bancaria Nacional, *La Comisión Bancaria Nacional y el desarrollo del Centro Bancario Panameño*, Panamá, julio de 1980, pp. 4-5.

9. Comisión Bancaria Nacional, *op. cit.*, pp. 5-6.

10. V.I. Lenin, “La catástrofe que nos amenaza y cómo combatirla”, en *Obras Escogidas* (tres tomos), Editorial Progreso, tomo II, Moscú, 1960, p. 251.

Toda la dependencia y subordinación económica y financiera de Panamá se explica, en gran parte, por la naturaleza absurda de su sistema monetario, que se singulariza por la ausencia de un banco central. Por tanto, las funciones de la autoridad monetaria se ejercen de otra manera. 1) el Ministerio de Hacienda y Tesoro autoriza y realiza la “emisión” monetaria y desarrolla la política fiscal, 2) la Contraloría General participa en la formulación y ejecución de la deuda pública, mediante la emisión y distribución de bonos, 3) el Ministerio de Planificación y Política Económica formula los principios de las políticas monetaria y fiscal; 4) la Comisión Bancaria Nacional, a la que corresponde controlar y vigilar el sistema bancario, está encargada de autorizar la apertura así como de decretar o autorizar el cierre de establecimientos bancarios, de supervisar y controlar las operaciones bancarias y, conjuntamente con el Ministerio de Planificación, participar en la formulación y ejecución de la política monetaria; 5) el Banco Nacional de Panamá, banco oficial del Estado, es depositario de los fondos del Gobierno nacional, mantiene y maneja las reservas internacionales y la cuenta de compensación, y también es depositario de parte del encaje legal del sistema bancario. Cabe indicar algunas otras características del sistema monetario panameño, tales como la ausencia de papel moneda, la libre circulación del dólar y las monedas fraccionarias estadounidenses y la sola emisión de moneda fraccionaria en las siguientes denominaciones: 0.50, 0.25, 0.10, 0.05 y 0.01 balboas. La unidad monetaria panameña, una moneda de plata denominada *balboa*, tuvo su última emisión en 1966. Su acuñación se suspendió por consideraciones de orden práctico y por haber aumentado su valor intrínseco.¹¹

Como puede observarse, el origen de la insuficiencia del sistema monetario panameño es la ausencia de un banco central de emisión. Esto significa que a pesar de la existencia de una unidad monetaria, el balboa, la base del sistema es el dólar, que Panamá reconoce como moneda de curso legal, utilizando sus billetes para todas las transacciones económicas que lo requieran. Además, si se tiene en cuenta que la emisión de moneda panameña se encuentra restringida por un convenio unilateral celebrado con Estados Unidos, no es difícil comprender que nuestro régimen monetario forma parte del sistema monetario estadounidense; es decir, que el flujo y reflujo del circulante, su oferta y su demanda, así como las tasas de interés, no se determinan en función de las necesidades y exigencias de la economía panameña, sino en razón de la política del Gobierno de Estados Unidos, muchas veces en detrimento de Panamá. Ahora bien, como el Estado panameño no regula el circulante, no puede utilizar los instrumentos de la política monetaria. El sistema monetario adolece de la rigidez e inflexibilidad inherente al patrón oro, con la diferencia de que éste fue abandonado por Estados Unidos en marzo de 1933. En otras palabras, mientras que Estados Unidos se beneficia de las ventajas del patrón oro en Panamá (estabilidad del tipo de cambio del dólar, base del sistema monetario panameño), le hace pagar a este país las desventajas, pues cada vez que se produce una fuerte transferencia al exterior, que por lo demás es frecuente en la economía panameña, sobreviene la deflación y el estancamiento económico. Esta situación se aprecia claramente en el cuadro 3.

11. Comisión Bancaria Nacional, *Informativo Mensual*, núm. 9, Panamá, septiembre de 1977, p. 4.

CUADRO 3

Variaciones en la oferta monetaria, la inflación y el producto bruto de algunos países de América Latina, 1975-1977 (porcentajes)

Países	Oferta monetaria ¹			Inflación ²			Producto interno bruto ³		
	1975	1976	1977	1975	1976	1977	1975	1976	1977
Colombia	23	38	22	25.7	17.4	30.0	4.4	4.5	4.3
Costa Rica	38	38	34	17.4	3.5	4.2	2.1	4.3	6.0
El Salvador	22	31	14	19.2	7.1	11.9	4.2	4.7	6.0
Guatemala	21	31	22	13.1	10.7	12.6	1.9	7.6	7.5
Honduras	12	32	19	6.3	4.9	8.7	0.5	6.0	7.5
México	18	48	38	16.9	16.1	26.4	4.1	2.1	2.8
Nicaragua	1	31	6	3.3	2.8	11.4	1.5	6.3	6.0
Panamá	4	11	11	5.5	2.3	8.6	0.6	0.0	1.6
Venezuela	54	24	26	10.3	7.6	7.7	5.2	7.4	8.0

1. Dinero más cuasi dinero.

2. Promedios anuales.

3. En algunos países, la información es estimada.

Fuente: Comisión Bancaria Nacional, *Informativo Mensual*, núm. 3, Panamá, 1979.

Salvo Nicaragua en 1975 y 1977, Panamá registra los porcentajes más bajos de oferta monetaria, lo que además se refleja en las tasas de inflación más reducidas (excepto el caso de Nicaragua en 1975). Sin embargo, la rigidez e inflexibilidad del sistema, que se hace sentir con mayor peso en las épocas de crisis, condujo, entre otras causas, a una violenta reducción del crecimiento del PIB (0.6, 0.0 y 1.6 por ciento, respectivamente, en 1975, 1976 y 1977). Inversamente, aquellos países en que hubo aumentos significativos en la oferta monetaria en 1976, como Colombia, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua, lograron aumentos considerables de su PIB. Esto demuestra el alto costo que Panamá paga por mantener una estabilidad monetaria que sólo beneficia a Estados Unidos y a los grandes comerciantes importadores.

Los propios representantes de la banca extranjera reconocen los efectos negativos de esta absurda unión monetaria. El representante en Panamá del Security Pacific Interamerican Bank, John McGuire, apuntaba en la Primera Convención Bancaria: "El uso por Panamá de este dólar lo hace una moneda producto real, ya que cada dólar debe obtenerse por medio de exportaciones o por endeudamiento. . . Las características económicas del sistema señalan lo siguiente: 1) El sistema monetario se asemeja al sistema clásico del patrón oro, donde cada dólar adquirido representaría un costo real. 2) Panamá puede estar sujeta a las políticas monetarias y crediticias de Estados Unidos en vez de adaptada a las necesidades reales y efectivas de la economía panameña. 3) La política monetaria directamente controlada por las autoridades monetarias está muy limitada. Este aspecto se agudiza más por la inexistencia de una banca central".¹²

Otro analista afirma que "el primer golpe serio que recibió la nación debido al hecho de formar parte del sistema monetario estadounidense . . . se generó con el abandono del patrón oro y la devaluación del dólar. Las tenencias panameñas en billetes

americanos se desvalorizaron mediante esta medida en 60% aproximadamente. Las monedas de plata nacionales casi desaparecieron de la circulación, porque su valor intrínseco resultaba mayor que el extrínseco. Esto último ha acontecido en varias ocasiones y, debido a las deficiencias de nuestra legislación bancaria, dichas monedas han sido requisadas por los bancos estadounidenses en su provecho".¹³

Como no existe un sistema monetario propio, los resultados de la balanza de pagos no guardan ninguna relación con lo que pudiera ser un nivel de los tipos de cambio en función de la situación de aquélla. Y no puede argumentarse que los movimientos autónomos de capital sirven para ajustar los desequilibrios de la balanza de pagos, pues, además de que el Estado no tiene ningún control sobre esos movimientos, los pagos de intereses y las remesas de utilidades al exterior agravan aún más los déficit de la cuenta corriente. Por otro lado, los movimientos de capital no autónomos que ajustan los desequilibrios de la balanza a corto plazo hipotecan todavía más el patrimonio nacional. En estas circunstancias, se llegará a un punto donde la crisis se torne insostenible y la bancarrota sea inevitable.

El problema, sin embargo, no termina ahí, pues el Decreto 238 lo agudiza más. En primer término, porque las operaciones de mercado abierto (compra y venta de bonos), el redescuento, la tasa de interés y el sistema de reservas o encaje legal, fueron totalmente liberados; en segundo término, porque dismantló lo que se había dado en llamar sistema bancario nacional.

"Para entender mejor al centro bancario panameño —señaló Mario de Diego Jr., secretario ejecutivo de la Comisión Bancaria, en la segunda Convención Bancaria— podemos decir que en Panamá existen, entonces, dos sistemas: el sistema bancario nacional, que corresponde a la banca local, o de licencia general, y el sistema bancario internacional, que está forma-

12. John McGuire, "Estructura y servicios del sistema bancario", en Asociación Bancaria de Panamá, *op. cit.*, p. 43.

13. David Turner Morales, *Estructura económica de Panamá*, Editorial América Nueva, México, 1958, pp. 185-186.

do por la banca de licencia internacional. Ambos constituyen el centro financiero internacional".¹⁴

El encaje legal está basado en la obligatoriedad de todos los bancos de mantener en el banco central una proporción de los depósitos captados. El encaje persigue: 1) garantizar la liquidez del sistema bancario, y 2) controlar y regular la expansión monetaria por medio de la disminución o el aumento de la reserva de los bancos del sistema. En el caso panameño, a falta de un banco central, corresponde fijar el encaje a la Comisión Bancaria Nacional.

Antes de que existiera esta Comisión, el encaje se fijaba de acuerdo con la Ley 101 de 1941, en los términos siguientes: 1) sólo se aplicaba a los depósitos locales; 2) las tasas eran fijas, de 20% sobre depósitos a la vista y 10% sobre depósitos a plazo; 3) el encaje debía mantenerse permanentemente en efectivo. Los renglones de activo que se tomaban en consideración para el cómputo del encaje legal en efectivo eran: oro, monedas de curso legal en Panamá, divisas extranjeras, saldo en la cuenta de compensación, otros efectos de caja convertibles y depósitos a la vista en bancos locales (Circular núm. 4-32-67 de la Contraloría General). Mediante el artículo 7 del Decreto de Gabinete núm. 46 de 1969, se autorizó que la banca incluyera las Letras del Tesoro, siempre que su valor no excediera 20% del encaje.¹⁵

La Ley 101 de 1941, que reglamentaba por primera vez la actividad bancaria, establecía además lo siguiente: 1) la inversión de los depósitos locales debía hacerse en la cartera crediticia local, la cual mantendría una estructura determinada; 2) no menos de 85% del total de los depósitos locales debía mantenerse en activos locales; 3) se facultaba a la Contraloría General para ejercer funciones de fiscalización y auditoría bancaria.¹⁶

Pues bien, el Decreto 238 representó, treinta años más tarde, un paso regresivo respecto de la Ley 101. En efecto, en el Decreto se establece un sistema flexible en cuanto a tasas y activos que deben computarse como parte del encaje; además, se mantiene que sólo será aplicable a los depósitos locales. Las nuevas disposiciones son: 1) el encaje legal no será menor de 5% ni mayor de 25% de la suma total de depósitos locales; 2) al entrar a regir el Decreto, el encaje legal será de 12% para los depósitos a la vista y de 6% para los depósitos a plazo; 3) un mínimo de 30% del encaje deberá consistir en dinero de curso legal en Panamá, y se conservará en las bóvedas de cada banco; 4) el excedente puede consistir en depósitos a la vista en el Banco Nacional o en letras del Tesoro Nacional a 3% anual, con vencimiento no mayor de noventa días. Además, el artículo 48 establece que "todo banco podrá pagar los intereses que a bien tenga sobre sus depósitos extranjeros y sobre sus depósitos locales a plazo".

Como vemos, el Decreto 238 pone en las astas del toro los instrumentos de política monetaria que deberían utilizar las autoridades para ejercer alguna influencia sobre la oferta mo-

netaria. Si a esto agregamos las características del "sistema bancario nacional", obtendremos un panorama bastante completo sobre nuestra triste realidad bancaria y su erguido y encopetado centro financiero internacional.

El sistema bancario nacional, que corresponde a los de licencia general, está integrado por 52 bancos, de los cuales dos son oficiales (el Banco Nacional de Panamá y la Caja de Ahorros) con activos de 710 millones de dólares, y 50 bancos privados, de los cuales cinco son de procedencia panameña (lo que no quiere decir que sean de capital panameño); 12 estadounidenses (entre los que se encuentran el City Bank y el Chase Manhattan de Nueva York, el Bank of America, el First National Bank of Chicago, el First National Bank of Boston, el Marine Midland, el Bankers Trust Co., el Merrill Lynch International Bank, etc.) que tienen activos de 8 800 millones de dólares y 34 establecimientos; 9 bancos europeos (el Deutsch Sudamerikanische Bank de Alemania, el Trade Development Bank Overseas, el Bank of London and South America Ltd., etc.) con activos de 3 600 millones y 32 establecimientos, y 14 bancos latinoamericanos, excluyendo los siete panameños (entre los que se encuentran dos brasileños, seis colombianos, tres venezolanos, etc.) con un total de activos de 2 600 millones de dólares y 26 establecimientos. Los activos de los 45 bancos privados (excluyendo los cinco supuestamente panameños) con sus 103 establecimientos, que forman la parte más importante del "sistema bancario nacional", son 21.5 veces mayores que los de los dos bancos oficiales panameños, con 57 establecimientos. En consecuencia, dicho sistema bancario es mucho más extranjero que nacional y menos oficial que privado.

Esto significa que la captación de los depósitos internos, es decir, del ahorro nacional, corre a cargo principalmente de la banca privada (véase el cuadro 4). Existe, además una alta concentración, pues en 1975 tres bancos estadounidenses (el Chase

CUADRO 4

Depósitos internos y externos del sistema bancario nacional (Millones de dólares)

	1970	1973	1976	1977
Bancos oficiales	100.5	234.7	379.3	459.8
Internos	95.7	218.7	284.0	386.1
Externos	4.8	16.0	95.3	73.7
Bancos privados	651.6	3 025.5	8 500.1	11 091.8
Internos	245.5	438.1	710.8	813.3
Externos	406.1	2 587.4	7 789.3	10 278.5
Total de depósitos	752.1	3 260.2	8 879.4	11 551.6
Depósitos internos	341.2	656.8	994.8	1 199.4
Total en %	100.0	100.0	100.0	100.0
Bancos oficiales	28.0	33.3	28.5	32.2
Bancos privados	72.0	66.7	71.5	67.8

Fuentes: Cuadro elaborado por el autor con base en los Balances Consolidados del sistema bancario nacional que aparecen en: Comisión Bancaria Nacional, *Boletín Estadístico*, núm. 4, Panamá, septiembre de 1974, pp. 28-29; *Boletín Estadístico*, núm. 7, diciembre de 1976, pp. 115-116, y *Boletín Estadístico*, núm. 8, diciembre de 1978, pp. 28-29. Las sumas pueden no coincidir con el total debido al redondeo.

14. Mario de Diego Jr., "Actualidad del centro bancario panameño", en Asociación Bancaria de Panamá, *Segunda Convención Bancaria de Panamá (Memoria)*, Panamá, abril de 1979, p. 89.

15. Comisión Bancaria Nacional, *Informativo Mensual*, núm. 4, Panamá, abril de 1979, p. 4.

16. Comisión Bancaria Nacional, *Informativo Mensual*, núm. 9, Panamá, septiembre de 1977, p. 4.

CUADRO 5

Cartera crediticia interna por actividad económica
(En millones de dólares)

Concepto	1970	%	1974	%	1978	%	1979 ^a	%
<i>Cartera crediticia interna</i>	419.8	100.0	1 350.3	100.0	1 843.2	100.0	2 133.2	100.0
Entidades públicas	96.1	22.9	120.7	9.0	365.1	19.8	351.2	16.5
Empresas financieras y seguros	—	—	18.1	1.3	48.4	2.6	75.2	3.5
Empresas no financieras	323.7	100.0	1 211.5	100.0	1 429.7	100.0	1 706.8	100.0
Agricultura	13.5	4.2	30.5	2.5	50.0	3.5	55.8	3.2
Canadería	14.5	4.5	61.6	5.1	75.8	5.3	83.1	4.8
Pesca	0.1	0.0	4.7	0.4	6.8	0.5	6.0	0.3
Explotación de minas y canteras	—	—	1.0	0.1	1.3	0.1	1.1	0.1
Comercio	212.1	65.6	599.3	49.4	612.1	42.8	752.4	44.1
Industria	28.9	8.9	88.5	7.3	184.7	12.9	214.1	12.5
Vivienda	16.0	4.9	232.3	19.1	352.6	24.7	421.0	24.6
Otras construcciones	10.1	3.1	56.4	4.6	64.3	4.5	66.5	3.9
Consumo personal	24.6	7.6	139.2	11.5	81.6	5.7	106.2	6.2
Entidades sin fines de lucro	—	—	—	—	0.5	0.0	0.6	0.3
Otros	3.9	1.2	—	—	—	—	—	—

a. Cifras preliminares

Fuente: Comisión Bancaria Nacional, *La Comisión Bancaria Nacional y el desarrollo del centro bancario panameño* (Anexo estadístico), Panamá, julio de 1980.

Manhattan, el Citibank y el Bank of America) absorbían 34.5% de dichos depósitos.

El análisis de la cartera interna por actividad económica revela la orientación de la política crediticia del llamado sistema bancario nacional (véase el cuadro 5). Es evidente la tendencia del Gobierno a consolidar y acentuar durante el decenio el modelo de crecimiento hacia afuera; es decir, a privilegiar el carácter abierto de la economía panameña, lo que es irrefutablemente congruente con la conversión de Panamá en un centro financiero internacional. Hasta 1973, el predominio del comercio en la estructura crediticia interna es abrumador, mientras que a la vivienda y al consumo personal se concedían pocos créditos, aunque crecientes. Los sectores productivos no recibieron mayor estímulo en estos primeros cuatro años del período de Torrijos. A partir de 1974 hubo una significativa disminución del sec-

tor comercio en la cartera crediticia, que se mantuvo hasta el final de la década. Sin embargo, esta reducción fue en beneficio de la vivienda y muy poco favoreció a los sectores productivos, que, no obstante, lograron aumentar algo su participación en el crédito.

Para completar el cuadro sobre el significado del centro financiero internacional veamos su participación real en la cartera crediticia interna del país (véase el cuadro 6).

La participación del saldo de préstamos internos en el volumen total de depósitos internos y externos (752.1 millones de dólares en 1970 y 32 300 millones en 1979), demuestra una fuerte tendencia a la baja a lo largo del período: de una participación de 55.8% en 1970, declina a 5.3% en 1979. Lo más grave,

CUADRO 6

Indicadores de la actividad del sistema bancario nacional
(millones de dólares y porcentajes)

Concepto	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979
Saldo de préstamos internos										
concedidos (1)	419.8	562.9	765.9	1 026.0	1 211.5	1 244.6	1 246.5	1 321.9	1 429.7	1 706.8
Depósitos internos (2)	341.2	426.9	601.8	656.8	706.7	849.6	994.8	1 199.4	1 553.0	1 802.4
Diferencia (1-2)	78.6	136.0	164.1	369.2	504.8	395.0	251.7	122.5	-123.3	- 95.6
Relación (1/2)	1.23	1.32	1.27	1.56	1.71	1.46	1.25	1.10	0.92	0.94
Relación entre el saldo de préstamos y los depósitos totales (%)	55.8	54.7	44.8	31.5	17.8	13.3	11.0	8.7	6.9	5.3

Fuente: Elaboración del autor con base en datos oficiales.

sin embargo, estriba en que a partir de 1978 el centro financiero comenzó a descapitalizar al país transfiriendo al exterior parte del ahorro interno. De 1970 a 1977, la relación entre el saldo de préstamos y depósitos internos fue positiva, aunque exigua. El índice fue en ascenso hasta 1974, cuando alcanzó a 1.71 (los saldos netos de préstamos se elevaron de 78.6 millones de dólares en 1970 a 504.8 millones en 1974). A partir de 1975, el índice comenzó a descender, pasando de 1.46 a 0.94 en 1979; en otras palabras, en 1978 y 1979 el centro financiero le arrancó al país 123.3 y 95.6 millones de dólares de sus ahorros internos, respectivamente.

Resta decir que los bancos establecidos en el país emplearon a 2 881 empleados en 1970, de los cuales 1 066 correspondían a la banca oficial. En junio de 1978, el número de empleados se había incrementado a 6 310, de los cuales 2 203 pertenecían a la banca oficial; el centro financiero contribuyó con 4 107 empleos, que representaron 0.8% del total de la población ocupada ese año. Para tener una clara idea de lo que esto representa, basta indicar que la sola industria manufacturera ocupaba en 1970 a 42 600 personas (19.8% de la población ocupada) y en 1978 a 48 640 personas (9.7%).

EL CENTRO FINANCIERO, FACTOR DETERMINANTE DE LA ESTRATEGIA ECONÓMICA

La *Estrategia para el desarrollo nacional, 1970-1980* fue publicada a principios de los años setenta por la Dirección General de Planificación y Administración de la Presidencia de la República. Presenta una visión general de la evolución económica, social, institucional y cultural del país y una agenda de trabajo para el desarrollo en ese decenio. "La estrategia ha servido de marco de acción para la ejecución de un alto porcentaje de la labor gubernamental. . . Nueve años después, y a dos de terminarse la década — señalaban los autores en la introducción a la tercera edición—, se puede verificar que la mayoría de los planteamientos, programas, políticas y proyectos aquí esbozados se han cumplido y se están cumpliendo; el enfoque analítico global mantiene hoy en día validez metodológica y puede servir de base para verter en él el ideario de la próxima década".¹⁷

"Propiciar como estrategia el acentuamiento del modelo de desarrollo. . . únicamente lleva al avance de los sectores y grupos sociales relativamente ya desarrollados, que precisamente han sido incapaces de generar una base de reproducción y acumulación para alcanzar ritmos adecuados de crecimiento y bienestar socioeconómico. . . Además, . . . dicha estrategia no tomó en cuenta la naturaleza multisocial de nuestro sistema económico. . . Las demandas de la sociedad panameña. . . son heterogéneas, dada la multiplicidad de grupos que constituyen su estructura socioeconómica. . . La resolución de los complejos problemas sociales y económicos del país plantea. . . la necesidad de establecer acuerdos de principios y compromisos de todas las clases y grupos sociales, en pro de determinados objetivos. . . En definitiva, Panamá es una sociedad con intereses económicos heterogéneos, por lo que los objetivos del desarrollo y su correspondiente política deben ser determinados por el Estado, ya que los mismos no pueden imponerse mecánicamente por la acción de los grupos más poderosos. Es necesari-

17. Ministerio de Planificación y Política Económica, *Estrategia para el desarrollo nacional 1970-1980 (Visión y realización nueve años después)*, 3a. ed., Panamá, junio de 1978, p. IV.

rio — satisfacer los intereses de los grupos sociales débiles. Luego, el Estado deberá definir y vigilar el cumplimiento de objetivos y políticas de desarrollo de carácter común."¹⁸

Esta crítica a la *Estrategia* nos parece completamente incorrecta. Es cierto, como dicen los autores, que los objetivos de la estrategia "no conllevan al avance de los sectores y grupos sociales actualmente obstaculizados por la acción de las dependencias y las deformaciones de la estructura económico-social"; más aún, que "propiciar como estrategia el acentuamiento del modelo de desarrollo. . . únicamente lleva al avance de los sectores y grupos sociales. . . que han sido incapaces de generar una base de reproducción y acumulación para alcanzar ritmos adecuados de crecimiento y bienestar socioeconómico". Sin embargo, los autores pierden de vista que esta *Estrategia* no es más que la instrumentación del proyecto de la Trilateral, convertir a Panamá en una plataforma de servicios transnacionales, lo que a su vez era consecuencia inmediata de los compromisos del general Torrijos con los principales bancos de Nueva York.

La *Estrategia*, por tanto, era legítima y congruente con los intereses de la oligarquía y no tenía por qué beneficiar a otros sectores sociales. Plantear que "el Estado defina y vigile el cumplimiento de objetivos y políticas de desarrollo de carácter común" es simplemente proponer una concepción ingenua y absurda. El Estado es siempre el instrumento de una clase, de la clase económicamente poderosa, que lo utiliza para oprimir a las demás. "En realidad, el Estado no es más que una máquina para la opresión de una clase por otra, lo mismo en la república democrática que bajo la monarquía."¹⁹ La incompreensión y el error de base de los autores tiene su origen en una posición que consiste en "apoyar críticamente" al régimen, al tiempo que intentan cuestionar los objetivos fundamentales de su política económica.

"Para una economía pequeña como Panamá, de dos millones de habitantes en 1980 — se señala en la *Estrategia* —, la única alternativa viable para tener un alto ingreso per cápita bien distribuido se encuentra en una economía abierta, altamente productiva e interdependiente, con un mercado grande al cual exportar una parte significativa de su consumo nacional. . . Como se indicó al aclarar el papel que la diversificación de exportaciones desempeña para asegurar el desarrollo sostenido de una economía abierta, la política comercial es complemento de la política de producción de bienes exportables."²⁰

Donde mejor aparece expuesta dicha tesis es en boca de su propio artífice, Nicolás Ardito Barletta. "Las oportunidades de crecimiento son bien reales y tangibles y en una forma general y resumida las encontramos en cuatro grandes áreas. Primero, alrededor de la posición geográfica. . . Segundo, con el aprovechamiento de los recursos naturales. . ., todavía inexplota-

18. Amílcar Villarreal L., José A. Gómez Pérez y Rolando A. Armuelles B., *Panamá: economía atrasada y con necesidad de una estrategia democrática de desarrollo* (mimeo), Panamá, 1980.

19. Introducción de Federico Engels, de 1891, a la obra de Carlos Marx "La guerra civil en Francia", en Carlos Marx y Federico Engels, *Obras Escogidas*, Ediciones de Cultura Popular, México, p. 267.

20. Dirección General de Planificación y Administración de la Presidencia de la República, *Estrategia para el desarrollo nacional 1970-1980*, Panamá, marzo de 1970, pp. 134-135 y 121-122.

dos. Tercero, en el campo agropecuario. . . Y cuarto, también en el campo industrial. El resto de los sectores responderían a esos sectores líderes. El esfuerzo para lograr la tasa de crecimiento deseada debe orientarse principalmente hacia un mayor volumen de exportaciones de Panamá, que nos permita cumplir con nuestros compromisos, ampliar los mercados, uniendo esta economía al resto de las economías en forma abierta, como hemos venido haciéndolo hasta el presente, y abriendo nuevas oportunidades reales de crecimiento. En cuanto a la posición geográfica, permitaseme resumirlo en esta forma. Significa básicamente [contar con] . . . sistemas de transporte, que den las facilidades al mundo que desea usar esta garganta geográfica en la forma más amplia posible y con las mejores técnicas modernas. Y esto no implica nada más el Canal. . . , eso implica también el nuevo aeropuerto. . . , implica puertos de contenedores. . . , que serán complementarios al Canal, ayudando a crear un canal en ruedas en los próximos veinte años; eso significa un oleoducto transístmico; eso significa un puerto pesquero que sirva a la pesca internacional en la zona del Pacífico. . . En segunda instancia, la posición geográfica implica toda clase de servicios complementarios a estos sistemas de transporte; los servicios comerciales. . . que ya tienen un volumen bruto de actividades de 1 000 millones de dólares al año; la actividad bancaria, la actividad comercial de apoyo al transporte, los servicios de diferentes tipos, como reparación y mantenimiento de barcos, los servicios profesionales especializados en leyes y. . . la marina mercante internacional registrada en Panamá; los servicios relacionados con el turismo de compras y de recreo, ocasionados por personas que están de tránsito. . . y los sistemas de transporte que ya existen aquí. . . Para poner cifras. . . [creemos que] la venta de servicios por alrededor de 350 millones de dólares al año . . . puede aumentar en 200 millones de dólares al año, durante los próximos cinco o siete años, dependiendo de la velocidad con que logremos consolidar las oportunidades que he mencionado.

“El segundo aspecto se relaciona con los recursos naturales. Hay por lo menos cuatro áreas muy concretas. El campo de recursos hidráulicos, con la generación de electricidad, que lamentablemente todavía está generada principalmente por plantas termoeléctricas y el uso de petróleo, que tanto se ha encarecido. Terminamos ya una represa, estamos construyendo dos más y tenemos tres más en proyecto para la próxima década. . . El campo de los minerales con los recursos cupríferos que son abundantes y de buena calidad. . . y concretamente con el proyecto de Cerro Colorado que va a significar una inversión de 800 a 900 millones de dólares, para producir hacia [1983] exportaciones de por lo menos 200 millones de dólares al año. . . Mencioné ya el campo de la pesca. . . Por último, el campo forestal, sobre todo en el aprovechamiento de la madera tropical heterogénea y suave que sirve para papel, celulosa y diferentes tipos de madera laminada que tienen fuerte demanda en la economía mundial. . . En resumen, creemos que a través del aprovechamiento de los recursos naturales, el volumen de exportaciones adicionales que se pueden generar por año en ese campo sería de 350 millones de dólares en los próximos seis a diez años, dependiendo de la velocidad de marcha de la realización de estas oportunidades. También contamos con un potencial agropecuario, no sólo para suplir las necesidades nacionales, sino para seguir participando en el mercado mundial. . . a través de frutas tropicales todavía no procesadas en forma industrial. En el campo de la ganadería se exporta, pero no tanto como el potencial del país permite. Ya se ha ini-

ciado un proceso de exportación de otros productos, tales como el tabaco y el azúcar. . . En el campo agropecuario, . . . el país puede generar 125 millones adicionales de exportación anual en el período de los próximos cinco o siete años. En el campo industrial. . . puede surgir una industria de ácido sulfúrico y de fertilizantes bastante apreciable, como en el puerto pesquero, donde surgirán toda clase de industrias de procesamiento y de empaque alrededor de la Zona Libre y el aeropuerto. . . En la sustitución de importaciones industriales adicionales, Panamá todavía tiene un potencial apreciable que puede significar un ahorro de divisas o exportaciones nuevas de por lo menos 50 millones al año en los próximos siete años.

“¿Qué significa todo esto? Significa llevar a cabo todo esto con la apertura de la infraestructura física que está propiciando el gran programa de inversiones del sector público y con el pleno aprovechamiento de esta infraestructura física por parte de la inversión privada nacional y extranjera, en los próximos siete años. Panamá puede aumentar en 130% al año sus exportaciones actuales, de manera tal que si ahora estamos exportando alrededor de 600 a 625 millones de dólares anuales, podemos llegar para 1983-1984 a 1 300 o 1 400 millones en valores constantes. . . No deseo terminar sin resaltar el hecho de que el centro bancario internacional que hemos creado en Panamá resulta ser un complemento perfecto de toda la actividad económica nueva que estamos empeñados en generar. . . Los negocios de transporte, comerciales y servicios internacionales que se activan alrededor de esta posición geográfica requieren de un sistema bancario ágil y ampliamente conectado a los mercados financieros y comerciales del mundo. A su vez, este centro bancario se beneficia de las posibilidades de negocio que se generan en esa forma. Por ejemplo, la Zona Libre necesita la banca internacional y ésta, a su vez, se beneficia de las operaciones de la Zona Libre.”²¹

Las actividades de la Zona Libre de Colón —creada en 1948— merecen especial atención, por la importancia que tienen en la estrategia económica del régimen. Es un área comercial situada en el extremo sur de la ciudad de Colón, en la costa atlántica, al lado de la entrada del Canal y cerca del puerto internacional de Cristóbal. Sus operaciones comerciales de importación y reexportación se realizan por vía marítima, aérea y terrestre. Esta extensión de 38 hectáreas se convirtió desde sus inicios en un centro de comercio internacional de gran valor para la industria y el capital foráneo y para el modelo de economía abierta. Ahí operan 312 empresas comerciales, que a su vez representan alrededor de 800 compañías de más de 100 países. En 1978, el movimiento total de mercaderías ascendió a 297 000 ton, con un valor de 2 273 millones de dólares, de los cuales 1 032 correspondieron a importaciones y 1 241 a reexportaciones. El comercio total de la Zona Libre se incrementó durante la década de los setenta a una tasa anual de 26%, mientras que en el decenio anterior lo hizo a 12.7%. El valor agregado (salarios, alquileres, impuestos, ganancias que permanecen en el país y pagos de otros servicios locales) aumentó rápidamente de 1960 a 1975, pasando de 4.5 millones de dólares a 45 millones. El empleo directo se incrementó de 958 personas ocupadas en 64 empresas en 1961, a 3 700 que laboraban en 321 empresas en 1975. Evidentemente, la contribución del valor

21. Nicolás Ardito Barletta, “Características y perspectivas de la economía panameña”, en Asociación Bancaria de Panamá, *Primera Convención*. . . op. cit., pp. 34-36.

agregado a la economía panameña aumentó en función del uso de los servicios mencionados y en la medida en que se utilizó la Zona Libre para ubicar empresas de reexportación y no como centro de inventarios importados para ser introducidos paulatinamente al país.²²

Entre las ventajas y beneficios que ofrece la Zona Libre pueden citarse: 1) el pago de hasta 10% de la tarifa del impuesto regular de Panamá, sobre las ganancias obtenidas en ventas fuera del territorio aduanero del país; 2) la exención de impuesto sobre el capital invertido, dividendos o remesas al exterior a las empresas que así operan; 3) la exención del impuesto a las ganancias del capital, cuando la propiedad o los valores vendidos hayan sido retenidos por más de dos años; 4) las empresas pueden firmar un contrato de 20 años, con la garantía de que no pagarán impuestos durante su vigencia; 5) las empresas que deseen iniciarse en pequeña escala podrán utilizar los servicios de los depósitos de la Zona Libre, que reempacarán y despacharán sus artículos, según órdenes; 6) concesión de un descuento de hasta 90% de la tarifa sobre las ganancias que perciben las empresas de sus reexportaciones; 7) las empresas industriales establecidas en esta área y que mantengan contratos especiales firmados con el Gobierno nacional se encuentran exentas del pago de impuestos sobre los ingresos percibidos por las ventas efectuadas al exterior; 8) los municipios y cualesquiera otras dependencias estatales no percibirán ingresos por impuestos, ni por ningún otro gravamen sobre la entrada, almacenamiento, manejo y salida de mercaderías del área de la Zona Libre, ni tampoco por las transacciones comerciales efectuadas dentro del área de comercio internacional; 9) carencia de impuestos nacionales sobre la inversión de capital, y 10) todas las otras ventajas derivadas de la posición geográfica, que brinda la posibilidad de una distribución estratégica hacia los distintos mercados del mundo.²³

He ahí la síntesis del proyecto de convertir a Panamá en una plataforma de servicios transnacionales. En este proyecto no hay lugar para la industria nacional y menos aún para la pequeña industria. En efecto, los autores de la *Estrategia* señalan que “el desarrollo industrial basado en el proceso de sustitución de importaciones ha llegado a un punto en que el mercado interno constituye una seria limitación. En segundo lugar, es sumamente difícil contar en Panamá con los recursos de capital que serán necesarios para el financiamiento del desarrollo nacional, en los términos contemplados por esta *Estrategia*. Por otro lado, en vista de que el aumento de la riqueza nacional implica necesariamente un proceso de mejoramiento en las técnicas de producción, este hecho significa que será necesario importar técnicas que normalmente vienen asociadas con las inversiones de capital. . . [Por tanto], el futuro desarrollo económico de Panamá tiene que contar necesariamente con un incremento significativo en las inversiones extranjeras para la exportación”.²⁴

“Siendo un país pequeño, una economía pequeña —reafirma Barletta— sólo vamos a lograr niveles de crecimiento y

bienestar si seguimos ampliamente ligados a la economía mundial y a la economía regional. No hay país pequeño en el mundo, por razones técnicas, teóricas y prácticas muy reales y concretas, que pueda ser rico y autosuficiente a la vez. Los pequeños países del mundo que han alcanzado altos niveles de bienestar material, de producción y crecimiento, sólo lo logran a través de una mayor integración a la economía mundial o a economías regionales”.²⁵

En estas condiciones, el antagonismo entre los industriales y el Gobierno, que se erigió en defensor de la economía abierta, tenía que agudizarse en un conflicto que se prolongó a lo largo de todo el decenio. “Altos funcionarios del Estado —se afirma en el editorial de la revista *Industria*, de marzo-abril de 1973— vienen sosteniendo la tesis de que nuestro país debe encaminar su política industrial hacia las exportaciones, puesto que ellas son fuentes de ingreso nacional y de divisas. . . Los sostenedores de la tesis enunciada dejan entrever notoriamente que las otras industrias, así como las pequeñas y de consumo interno, no merecen mayores estímulos ni vale la pena considerarlas, porque no son industrias progresistas de expansión. . . Existen renglones en los cuales nuestro país ha logrado buenos mercados, como en el caso de los camarones, el banano, el azúcar, la harina de pescado, el café, la carne y los derivados de petróleo. Pero es absurdo e inadmisiblemente aceptar que las otras industrias carecen de importancia en la vida nacional y que deben marginarse para dar paso a los productos que se elaboran con miras a ser exportados”.²⁶ “La realidad y la experiencia señalan que ningún país ha podido pasar al campo de las exportaciones si primero la industria local no satisface la demanda interna, y para ello se requiere capital, técnica, elemento humano capacitado, facilidades de materia prima, incentivos fiscales y estímulos a las inversiones. Sin estos requisitos no podrá haber producción en masa que aminore costos, ni calidad que pueda competir ventajosamente en los mercados externos a precios aceptables”.²⁷

25. Nicolás Ardito Barletta, *op. cit.*, p. 33.

26. Dentro de este marco no es difícil comprender el objetivo fundamental del Código de Trabajo de 1972. “No cabe la menor duda de que era necesario revisar, ampliar y actualizar las disposiciones contenidas en el Código de Trabajo de 1947. Sin embargo, según mi modo de ver. . . a los legisladores del Código de Trabajo de 1972 se les fue la mano. . . en varios ‘puntitos’. Es indudable que el más negativo y controversial de éstos era la llamada ‘estabilidad’. . . Economistas y personas versadas en la materia han señalado que el principal factor de nuestras dificultades económicas de ese período fueron los problemas laborales derivados de la novedosa ‘estabilidad’. . . , pues como resultado de la misma se produjo en un gran número de empresas una notoria baja de la productividad individual y colectiva de los trabajadores. Era inevitable que ello, sumado a una situación de constantes conflictos laborales, desembocara en el grave deterioro económico que vivimos durante esos años” (Ralph de Lima, “En torno a la discutida Ley 95” en SIP, *Informativo Industrial*, núm. 14, Panamá, febrero de 1980, p.1). Por tanto, el verdadero objetivo del Código de Trabajo de 1972 no fue proteger y darle estabilidad a la clase obrera panameña, independientemente, por supuesto, de la buena intención que pudieran tener sus autores, sino arruinar y destruir a la pequeña industria nacional, que no tenía lugar en el nuevo proyecto de desarrollo de Ardito. “Dos aspectos resultan particularmente significativos para definir la importancia de la pequeña industria en la economía panameña: que en su conjunto representa dos terceras partes de los establecimientos industriales del país, y una cuarta parte de la fuerza de trabajo ocupada por la actividad industrial”. (SIP, *Industria*, núm. 86, Panamá, julio-diciembre de 1974).

27. SIP, *Industria*, núm.81, Panamá, marzo-abril de 1973, p. 3.

22. Asociación Bancaria de Panamá, *Panamá: centro bancario internacional*, Panamá, 1979, p. 15, y Ministerio de Planificación y Política Económica, *op. cit.*, pp. 301-302.

23. Asociación Bancaria de Panamá, *La Comisión Bancaria Nacional y el desarrollo del centro bancario panameño*, Panamá, julio de 1980, pp. 15-17.

24. Dirección General de Planificación y Administración de la Presidencia de la República, *op. cit.*, p. 120.

“El control de importaciones, mediante la protección solicitada por la industria local, era y es factor benéfico para reducir el déficit de nuestra balanza de pagos. Es aún para nosotros sorpresa desagradable y situación incomprensible que siendo el Estado el responsable de la política económica nacional y de mantener el control adecuado en la balanza de pagos, sean las instituciones y empresas estatales quienes continúan importando productos en perjuicio de la industria local”.²⁸

“Es necesario — señalaba Pedro Rognoni en mayo de 1978 — crear esquemas de protección a la industria nacional. . . Se debe incrementar la creación de condiciones propicias para el efectivo desenvolvimiento de las pequeñas y medianas empresas, que representan el área de mayor potencial del sector privado nacional, especialmente a través de la eliminación de los obstáculos para la obtención de los recursos financieros y la creación de una legislación que, a manera de excepción, realmente proteja a estos pequeños pero importantes focos de producción del rigor de la legislación social actual. . . La industria sufre fundamentalmente de la carencia de fuentes de créditos a plazos adecuados para sus programas de inversión [en virtud de que] éstos son particularmente sensibles a las variaciones de política económica a corto plazo, que muchas veces en forma abiertamente contraria a medidas anteriores le cambian el marco institucional de referencia al inversionista nacional”.²⁹

Un año después, el sucesor de Rognoni al frente de la SIP declaraba: “El gobierno debe decidirse a formular políticas, sin timidez y con firmeza, que lleven la clara orientación de estimular la producción nacional, particularmente en el campo agropecuario y en la industria nacional. Ello no debe expresarse sólo en retóricas manifestaciones de planes a largo plazo, sino que debe consignarse por la vía de los hechos, a través de planes, programas y acciones concretas cuya evaluación pueda realizarse en plazos breves, que a nuestro entender deberían ser anuales”.³⁰ “No dejamos de reconocer — subrayaba en otro lugar — la importancia que han tenido y tienen para el país las actividades derivadas del aprovechamiento de la posición geográfica. Pero ya ha sido ampliamente demostrado que aunque debemos saber aprovecharlas al máximo, son insuficientes para soportar nuestra economía y mucho menos para proporcionar empleo a esa creciente masa de panameños que día a día se incorpora a nuestro mercado de trabajo. . . Igualmente, es indispensable llevar a efecto una correcta administración de los incentivos fiscales a la industria, para evitar que sean sólo incentivos en el papel y desincentivos en la práctica”.³¹

Independientemente del conflicto entre Gobierno y empresarios, veamos cuáles han sido los resultados. Después de diez años de aplicación, la *Estrategia* acentuó el carácter abierto de la economía, llevando a sus últimas consecuencias el modelo de desarrollo hacia afuera y conduciendo el país a un crecimiento artificial y ficticio (véase el cuadro 7).

28. Amado III, “Informe Anual”, en *Industria*, núm. 90, Panamá, enero-febrero de 1977, p. 5.

29. Discurso pronunciado por el presidente de la SIP, Pedro Rognoni, en la Conferencia Anual de Ejecutivos de Empresa, Isla Contadora, 26 al 28 de mayo de 1978; en *Industria*, núm. 93, Panamá, marzo-julio de 1978, p. 36.

30. Vicente Pascual B., presidente de la SIP, *Informativo Industrial*, núm. 10, Panamá, octubre de 1979, p. 2.

31. SIP, *Informativo Industrial*, núm. 18, Panamá, junio de 1980, p. 2.

CUADRO 7

Estructura del producto interno bruto a precios de mercado de 1960 (porcentajes)

	1969	1974	1978
<i>Total</i>	100.0	100.0	100.0
Agricultura, ganadería, silvicultura y pesca	19.4	15.5	16.0
Minería	0.3	0.3	0.2
Industria manufacturera	17.2	15.6	13.0
Construcción	5.7	7.0	4.6
<i>Total bienes</i>	42.6	38.4	33.8
Electricidad, gas y agua	2.8	3.6	4.4
Transporte, almacenaje y comunicaciones	6.2	8.2	10.9
<i>Subtotal servicios básicos</i>	9.0	11.8	15.3
Comercio	13.8	14.3	12.5
Banca, seguros y bienes inmuebles	3.6	5.3	6.6
Propiedad de vivienda	6.6	7.5	8.0
Administración pública	2.6	2.7	3.1
Servicios públicos y privados	13.3	13.9	14.2
Servicios prestados a la Zona del Canal de Panamá	8.5	6.1	6.5
<i>Subtotal otros servicios</i>	48.4	49.8	50.9
<i>Total servicios</i>	57.4	61.6	66.2

Fuente: Elaboración del autor con base en *Panamá en cifras (años 1969 a 1973)*, p. 159, y *Panamá en cifras (años 1974 a 1978)*, p. 133.

La producción de bienes registró una marcada tendencia a declinar: de 42.6% del PIB en 1969, pasó a 33.8% en 1978, con un ligero despunte en 1977; el PIB generado por los servicios creció persistentemente, pasando de 57.4% en 1969 a 66.2% en 1978. Las actividades de la producción material, sobre todo la industria manufacturera y el sector agropecuario, que deben ser los motores del desarrollo económico, registraron una seria tendencia a disminuir su participación en el PIB: la industria disminuye su proporción de 17.2% en 1969 a 13% en 1978; igual ocurre con el sector agropecuario, cuya participación declina de 19.4 a 16 por ciento en los mismos años.

Esta economía ficticia, que no se sustenta sobre sus propios pies, ha tenido dos consecuencias fundamentales:

1) La deformación estructural de la economía panameña, con repercusiones importantes sobre la vulnerabilidad respecto del exterior. Durante la primera mitad de los años setenta, el componente externo del consumo nacional fue de aproximadamente 37%, elevándose en la segunda mitad a 40%. En conjunto, más de 80% de la economía nacional depende de sus vínculos con el comercio internacional. Por esta característica, la economía panameña no pudo evitar importar parte de la crisis económica mundial. El aumento de los precios en los países desarrollados se trasladó a Panamá con gran facilidad, al paso que la recesión ocasionó una menor demanda de nuestras exportaciones. Ambos ocasionaron el desmejoramiento de la balanza de pagos, del monto del ingreso nacional y, consecuentemente,

CUADRO 8

Concentración de la actividad económica y de la población

	Provincia de Panamá %	Provincias de Panamá y Colón %	Resto del país %	Coeficientes de concentración comparativa ¹		
				Provincia de Panamá	Panamá y Colón	Resto del país
Población (1977)	42.9	51.7	48.3			
Producto interno bruto (1977)	58.3	71.4	28.6	1.4	1.4	0.6
<i>Industria</i>						
PIB industrial (1977)	70.5	75.9	24.1	1.6	1.5	0.5
Número de establecimientos (1975)	70.4	75.4	24.6	1.6	1.5	0.5
Valor de ventas industriales (1975)	41.0	79.5	21.5	0.9	1.5	0.5
Número de empleados (1975)	73.5	79.3	20.7	1.7	1.6	0.4
<i>Comercio</i>						
PIB comercial (1977)	78.6	82.8	17.2	1.8	1.6	0.4
Número de empresas (1970)	74.0	79.0	21.0	1.7	1.6	0.4
Valor de ventas (1970)	86.8	91.1	8.9	2.0	1.8	0.2
Número de empleados (1975)	80.2	85.2	14.8	1.9	1.7	0.2
<i>Servicios</i>						
PIB en servicios (1977)	62.8	83.4	16.6	1.5	1.6	0.4
Número de empresas (1970)	71.9	83.4	16.6	1.7	1.6	0.4
Valor de ventas (1970)	85.1	93.0	7.0	2.0	1.8	0.2
Número de empleados (1975)	21.1	35.0	65.0	0.5	0.7	1.3

1. Definidos como cociente entre el porcentaje de participación de cada variable y el porcentaje de población de cada provincia o grupo de provincias.

Fuente: Ministerio de Planificación y Política Económica, *Proyecto Nacional de Desarrollo de Panamá (Estrategia hacia el año 2 000)*, documento de trabajo, Panamá, julio de 1980, p. 43.

mente, del ingreso per cápita, de la capacidad de consumo y de las posibilidades de inversión.

2) La agudización de los desequilibrios regionales, con la subsecuente agravación de las presiones sociales, especialmente de la oferta de mano de obra sobre la actividad económica de la zona de tránsito.

La simple observación de las cifras del cuadro 8 permite apreciar el extraordinario grado de concentración de las actividades secundarias y terciarias en las provincias de Panamá y Colón (área metropolitana). Todos los indicadores elegidos, con excepción de las ventas industriales y la cantidad de empleados en el sector terciario, muestran en el caso de la provincia de Panamá porcentajes muy superiores a la población de dicha provincia. Además, la dicotomía económica panameña se acentúa drásticamente, tipificando un área metropolitana dinámica, moderna y con altos niveles de productividad, en contraste con un interior vacío, atrasado, subdesarrollado y sin respuesta para la población que allí habita. Todo ello revela las contradicciones profundas de la *Estrategia* y el fracaso total del proyecto de convertir a Panamá en una plataforma de servicios transnacionales. Sus autores no lograron comprender o no querían convencerse de que su proyecto es antagónico con el objetivo de la integración regional nacional.

“El punto crucial de la *Estrategia* debería ser la canalización de los recursos creados por estas fuentes tradicionales y nuevas de desarrollo a la diversificación de las exportaciones y a la corrección del desequilibrio económico y social regional. . . La corriente de ingresos externos que afluye al área metropolitana

vuelve parcialmente al exterior en forma de pagos por importaciones, y sólo una fracción llega al resto del país para satisfacer, principalmente, la demanda de alimentos. El resto del país también recibe ingresos del exterior por exportaciones. Sin embargo, esta corriente, aunque ha crecido con rapidez en el último decenio, es aún muy inferior a la que llega al área metropolitana. El problema, visto en esta forma, consiste en alterar gradualmente esta circulación, engrosando la que afluye al resto del país para lograr el objetivo de la integración regional nacional”.³² Diez años después, la realidad sigue siendo la misma, en términos generales.

De 1970 a 1973, la economía panameña creció a un ritmo promedio anual de 7.1%; en 1974 la tasa descendió bruscamente a 2.6% y en 1975 alcanzó sólo 0.6%. La culminación del proceso de deterioro ocurrió en 1976, cuando se observó un retroceso de 0.3%. Sin embargo, a partir de 1977 comenzó a ceder el estancamiento y se observa un repunte de la actividad productiva, alcanzándose crecimientos de 3.4% en 1977, 3.7% en 1978 y 4.9% en 1979. La inversión y el consumo públicos actuaron como elementos dinámicos compensatorios de la inversión privada, que desapareció casi por completo en el último tercio del decenio. El consumo público tuvo una tasa de crecimiento de 6.4% en el período 1974-1977, en tanto que la inversión pública aumentó a una tasa media anual de 25.2 por ciento.

La acción estatal se orientó hacia la creación de una infraestructura económica y social, a la vez que promovió un cre-

32. Dirección General de Planificación y Administración de la Presidencia de la República, *op. cit.*, p. 35.