

INDUSTRIALIZACION
E INVERSIONES
EXTRANJERAS
(El Caso de Panamá)

Por *Marco A. Gandásegui, hijo*

(Noviembre de 1973)

Agradezco la colaboración prestada para la realización de este trabajo al Ministerio de Salud, en especial a M. de Reynardus, E. de Díaz, E. Anzoátegui, M. de Sumosa y G. de Martínez.

C U A D R O S

- Nº 1 La riqueza territorial del Cantón de Panamá, 1836
- Nº 2 Producto interno bruto por actividad industrial, 1960-1972
- Nº 3 Comportamiento del empleo, el capital fijo y el producto interno bruto del sector industrial, 1966-1970
- Nº 4 Inversión Directa Extranjera en Panamá, 1964-1971
- Nº 5 Industrias manufactureras de inversión directa extranjera en Panamá, 1964-1968
- Nº 6 Empresas de inversión directa extranjera en Panamá, según el monto de capital invertido, 1968
- Nº 7 Monto de las inversiones directas extranjeras, empleos generados y pago a factores en 1968
- Nº 8 Razón entre inversiones extranjeras directas y empleos generados en períodos seleccionados
- Nº 9 Composición de las inversiones directas extranjeras en Panamá, 1965-1968
- Nº 10 Personal ocupado en la industria manufacturera de inversión directa extranjera, según agrupación y categoría, 1971
- Nº 11 Aumento de la inversión directa extranjera en el sector industrial y su relación con el crecimiento de la mano de obra empleada, 1968-1971
- Nº 12 Monto de las inversiones directas extranjeras e ingresos netos obtenidos sobre las inversiones, 1961-1975
- Nº 13 Monto de las inversiones directas extranjeras, inversiones anuales e ingresos netos obtenidos sobre las inversiones en el sector industrial, 1961-1971
- Nº 14 Monto de las inversiones directas extranjeras (la suma que corresponde al sector industrial, 1960-1971
- Nº 15 Actividad económica de la población según sector, 1968
- Nº 16 Monto de las inversiones extranjeras directas por provincia, 1968
- Nº 17 Inversión directa extranjera e ingresos obtenidos, por país de residencia del inversionista, 1968
- Nº 18 Depósito y créditos concedidos por el sistema bancario de acuerdo a su origen y destino, 1960-1971
- Nº 19 Préstamos del sistema bancario de acuerdo al sector, 1960-1971

INDUSTRIALIZACION E INVERSIONES EXTRANJERAS

Insertado en una relación colonial desde su descubrimiento y conquista por los europeos, el istmo panameño tuvo una actividad manufacturera insignificante hasta bien entrado el siglo XX. Sin embargo, su economía giraba alrededor de la formación de un mundo en proceso de industrialización. Los metales preciosos que dieron liquidez al proceso de capitalización en el Viejo Mundo pasaron por los caminos panameños que unían los Océanos Pacífico y Atlántico. Igualmente, las materias primas que alimentan las industrias occidentales encuentran un camino expedito, desde 1855, por el istmo panameño.

El Istmo, por medio del Camino Real, el Ferrocarril (1855) o el Canal, se vinculó desde temprana fecha al proceso de industrialización. Las inversiones españolas, inglesas y norteamericanas fueron cubiertas rápidamente por la creciente demanda de materias primas provenientes de la vertiente occidental del hemisferio y cuyo paso obligado era el Istmo de Panamá

La plata y el estaño bolivianos, la plata, el hierro y el guano peruanos, el salitre chileno (posteriormente el cobre), la producción agro-industrial de California y las riquezas de Canadá y Alaska encontraron su camino natural en Panamá, al dirigirse a los grandes centros de industrialización mundial.

Ser ruta obligada de tránsito hace que en Panamá las necesidades de consumo sean, en parte, satisfechas por medio de la importación de artículos ya transformados. El impulso comercial, además, infla el costo de la mano de obra haciendo más económica la introducción de productos foráneos que la manufactura local. Sin duda, las actividades más rentables las constituían el comercio y la ganadería. Durante la colonia ambas actividades eran controladas por agentes españoles. En el siglo XIX, estos sectores fueron pasando paulatinamente a intereses foráneos, especialmente los ligados al imperialismo inglés. Después de la primera guerra mundial la potencia dominante pasó a ser los EE. UU.

Con la construcción del FFCC (1855) surgen numerosas actividades artesanales. Se destacan las imprentas, los talleres metálicos y las confecciones. Sin embargo, todo el equipo que hiciera posible el funcionamiento adecuado del engranaje se estructuraba alrededor de una dinámica a miles de kilómetros de distancia, dejando a los sectores dominantes tradicionales a la merced de un sistema fuera de su control, mientras que los sectores tradicionalmente dominados veían — impotentes — cómo sus medios de vida desaparecían o eran reemplazados por formas más eficientes y productivas. La recua cede su lugar a la locomotora, el río y sus paleros son desplazados por la vía férrea y el herrero es reemplazado por el taller mecánico.

Industrialización y Desarrollo

La fuerte influencia ejercida por los teóricos de la industrialización, como paso prioritario para el desarrollo, ha tenido sus efectos sobre técnicos, intelectuales e, incluso, gobernantes. A fines de la década del 40, el período que incluye el decenio del 50 y durante la primera parte del 60, toda manifestación **industrialista** es acogida con beneplácito. La política de industrialización supone ser la solución más rápida y eficiente a los crecientes problemas del llamado **subdesarrollo**. No pocos teóricos adoptan la teoría de la industrialización viendo en ella la solución definitiva a una variada gama de problemas que van desde la liberación campesina hasta la independencia económica de los centros hegemónicos.

1.—La teoría del desarrollo

Como consecuencia del final de la Segunda Guerra Mundial, los estados triunfantes crean la Organización de las Naciones Unidas. La política de **reconstrucción** formulada para Europa, recibe una contraparte para América Latina que se traduce en el concepto de **desarrollo**.

La Comisión Económica para América Latina (CEPAL), que entra en escena inmediatamente después de la II Guerra Mundial, publica el **Estudio Económico** en 1949. La CEPAL formula una posición frente al proceso latinoamericano desde la depresión económica (1930), y ofrece un camino que puede ser seguido por los países de la región. La CEPAL, reformulando esquemas pre-existentes, rompe con el viejo modelo de crecimiento primario exportador. Además, afirma que el proceso de industrialización experimentado en los últimos lustros no constituía una alternativa pasajera, "sino un imperativo para proseguir y dinamizar el desarrollo" (1)

La producción prolifera de la CEPAL en la década de 1950 centraliza todas las discusiones sobre el tema del desarrollo. La temática desarrollista se alimenta — en casi todo su contenido — de la necesidad imperiosa de incrementar la participación industrial en el producto nacional.

La tendencia a comparar los países latinoamericanos y sus procesos de desarrollo con esos experimentados en los países **centrales**, hacía necesario plantear el problema del desarrollo a nivel del complejo urbanización-industrialización. La década del 50 ve superarse la tesis del crecimiento complementario, que significaba una división internacional del trabajo: Los países centrales se dedicarían a la producción de **bienes finales** para su uso interno y externo, y como complemento, los países periféricos tendrían bajo su responsabilidad la producción de **materias primas**.

(1) Citado por Pinto, Aníbal, "Aspectos políticos del desarrollo económico", en **América Latina: Ensayos de interpretación sociológico-política**, Stgo. de Chile, p. 260.

El modelo de industrialización elaborado por la CEPAL extendía un certificado de defunción a esa teoría de la división internacional del trabajo. Sin embargo, en numerosos sectores aún se hacían sentir, y aún se sienten, tendencias que impulsan otra forma de división de la producción entre los países. La tesis actualmente en boga sugiere una división funcional de la organización internacional de la industria. Mientras los países centrales se reservan los sectores más **dinámicos** de la industria y toda la capacidad renovadora, los países periféricos se dedican a la producción industrial **intermedia**.

Los grupos más vinculados a una ideología independentista o revolucionaria proponían, en cambio, una reestructuración de las relaciones entre países centrales y periféricos. Dentro de la CEPAL se desarrollaron dos tendencias. La primera, **desarrollista**, propugnada por un nacionalismo moderno que siguiera los lineamientos clásicos japoneses y alemanes, que fueron capaces de industrializarse "a pesar de llegar tarde" al proceso. Naturalmente, en este caso se trataría de fortalecer la posición de negociación de la nación a través de la solidificación de una **clase empresarial** (burguesía nacional) capaz de modernizar y transformar las estructuras sociales existentes. Se entiende, además, que la vinculación con los países altamente desarrollados habría de intensificarse. (Por el mero hecho que el modelo a seguir y la imagen a reproducir son los de aquellos países).

La segunda tendencia, la que propugna la **liberación nacional**, de inspiración marxista, formaliza la temática del desarrollo como un desprendimiento inmediato de la industrialización. Naturalmente, este proceso de industrialización habría de efectuarse totalmente independiente de los intereses imperialistas. Se postulaba una identidad entre industrialización y destrucción de la economía monoprodutora que caracteriza la nación periférica. En 1967, Aníbal Quijano señala que no hay proceso de industrialización — que haga posible un desarrollo efectivo — hasta que "los principales factores derivados de la dependencia sean modificados profundamente". (2)

Quijano, quien fue funcionario de la CEPAL, agregaba que sólo habrá desarrollo a condición que se consideren las **relaciones de interdependencia** entre lo rural y lo urbano. Para la fecha en que escribe Quijano, la experiencia cubana servía de enorme ayuda a la comprensión de los procesos de desarrollo, y el papel del agro, en los países periféricos.

(2) Quijano, A., **Dependencia, cambio social y urbanización en Latinoamérica**, CEPAL, Stgo. de Chile, mimeo.

4.—La influencia intelectual

Las economías monoproduktivas y exportadoras de América Latina generaron, dentro de sus capas más modernizantes, grupos intelectuales que concebían una sociedad más digna, más grande y, sobre todo, dueña de su propio destino. Dada la relación de dependencia — que abarca lo cultural — el marco de referencia intelectual no sobrepasaba el modelo impuesto por el centro dominante.

El intelectual empapado por los valores de los sectores hegemónicos que se contradicen con las condiciones que se descubren en los países de América Latina, se convierte en un factor que absorbe las teorías de cambio y las proyecta en términos racionales. El intelectual populariza las teorías revolucionarias, las posiciones reformistas y, también, las "ventajas" de la sociedad industrial.

Las ciencias sociales alimentan al intelectual en su esfuerzo por comprender la realidad y comunicarla a los sectores interesados. Sin embargo, el modelo occidental no abandona jamás la temática del intelectual quien se ve incapaz de interpretar la dinámica social de estos países. Toda revolución, en el fondo, tiene que ser francesa o rusa. Toda reforma debe ser inglesa o sueca. Todo intento por romper la cerca debe ser alemana o japonesa. Todo ejército debe ser prusiano o partisano. Por último, todo proceso de industrialización debe seguir las pautas europeas o norteamericanas.

El intelectual logró en las décadas 1950-60 popularizar el proyecto social nacional que consistía en la industrialización. Sin embargo, cuando se encontraba en su nivel culminante, los reveses cubanos — al igual que las consecuencias brasileñas — demostraron las debilidades propias del esquema.

En esta coyuntura toman fuerza los grupos que trabajaban en la teoría de la **dependencia** y en el papel de la revolución agraria en todo proceso de desarrollo (con industrialización) en los países de América Latina.

A diferencia de Europa o los EE. UU., el contenido del discurso intelectual en América Latina no se dirige preferentemente a una masa obrera empobrecida y explotada. El intelectual se subordina a los intereses que mayor presión ejercían dentro del sistema que no compatibilizaba con el modelo clásico. Estos sectores eran resultado de la economía exportadora que generaba capas sociales distinguibles del esquema elaborado en Europa. El intelectual logra transformar las teorías reformistas y revolucionarias del siglo XIX, que asignan a la clase proletaria una función fundamental, en

pseudo teorías de cambio social del siglo XX sin antes intentar comprender la dinámica interna y las relaciones externas (que determinaban las áreas que mayor impulso recibían.)

Es así cómo, con la Alianza para el Progreso (1961), los países de América Latina no perciben que el nuevo instrumento trasciende los simples deseos de detener el avance arrollador del ejemplo cubano. El nuevo "contrato" vislumbra una nueva época. La Alianza para el Progreso, bajo los signos de la **reforma** —agraria, tributaria, educativa— introduce la nueva modalidad de relaciones entre nación dominante-naciones dependientes. El discurso del intelectual pierde fuerza y termina siendo utilizado por los sectores detractores. La revolución se convierte en mercancía, su precio fluctúa de acuerdo al país y a las circunstancias. El desarrollo se fija como meta nacional, perdiendo su especificidad de cambio de estructuras. La idea de la industrialización cierra un ciclo al comprenderse su limitación y el manejo del cual es objeto externamente.

El proyecto social tomado prestado por los intelectuales sigue siendo válido, pero pierde su carácter popular. La industrialización supone una marginación creciente de sectores incapaces de integrarse a la nueva modalidad. Los cubanos se dieron cuenta del error a principios de su Revolución. América Latina, diez años después, sigue adelante con el modelo concebido por la CEPAL hace varios lustros, implementado por una dinámica exógena.

3.—El Impulso Industrial Oficial

Probablemente fue el gobierno de Alemán, en México, el primero en comprender en toda su dimensión el nuevo carácter de la industrialización. Los quince años de crecimiento industrial, (1930-1945) como consecuencia de la política de sustitución de importaciones, llegaron a su fin real al concluir el conflicto bélico mundial. Algunos países, bajo diferentes formas, intentaron continuar la experiencia. El nuevo Estado surgido del auge bélico, sin embargo, no fue capaz de sostenerse.

Cada país define la base de su proceso revolucionario como uno que se identifica con la industrialización. El Brasil de Kubitchek, es la nueva nación que procura desarrollar su propia industria del acero (Volta Redonda). Argentina trata de recuperar su industria de la carne en manos de los ingleses, y los chilenos tratan de reorientar su desarrollo industrial interviniendo 500 industrias en mil días de gobierno popular.

México recupera su petróleo y su refinamiento. Cuba se lanza hacia la industrialización, revisando posteriormente su política. Perú reorienta la dinámica hacia la industria favoreciendo fiscalmente este último sector.

De acuerdo a un economista norteamericano "las naciones en proceso de industrialización tienen un sentido de emergencia, hasta de desesperación... unos más que otros. Han llegado a reconocer, como lo hicieron los líderes de la restauración Meiji en el Japón, que la tecnología industrial es todo poderosa: se controla o se enfrenta a la destrucción". (3)

Las pretensiones latinoamericanas probablemente no se definen a niveles mundiales. Sin embargo, hay plena conciencia sobre la necesidad de incorporar las técnicas más avanzadas en los distintos campos que, en última instancia, definen el poder. El papel de los militares no deja de tener su significado. Kerr y sus colaboradores afirman que "las bases militares de las grandes potencias y sus operaciones han demostrado, hasta en los rincones más inaccesibles, lo invencible del gigante industrial. Las sociedades pre-industriales están destinadas a ser relegadas a la retaguardia de las naciones". (4)

Esta "desesperación" es vivida también en la Cuba revolucionaria. Entre las primeras medidas anunciadas por el gobierno cubano se encuentran los incentivos a la industrialización. A mediados de 1961, en Punta del Este, el Dr. Ernesto Guevara plantea — con entusiasmo — las líneas a ser seguidas por Cuba en su proceso de "transformación en el país más industrial de América Latina". Guevara asegura que la isla del Caribe ya era el primero, per cápita, en producción de acero, cemento y energía eléctrica. Primer lugar en América Latina en tractores, rayón, calzado y tejidos. (5) La preocupación por la industrialización se nota en las proclamas del comandante cubano quien retaba a las delegaciones latinoamericanas que daban los últimos toques a la política de aislamiento aplicada al régimen de La Habana.

En las siguientes reuniones que se celebran entre funcionarios del continente — aun cuando no asistía Cuba — la preocupación fundamental radica en la posibilidad de los países para generar un proceso de industrialización. Los discursos, los documentos y los acuerdos se multiplican, se hacen cada vez más profusos pero, al mismo tiempo, más vagos y menos capaces de interpretar el desarrollo real de los países latinoamericanos.

La Industria Embrionaria

El advenimiento de los europeos a costas americanas provoca una crisis general entre las sociedades que enfrenta y conquista. Los objetivos de la

(3) Kerr, Clark et al., **Industrialism and Industrial Man**, N. York, 1964, p. 15, (traducción propia).

(4) Kerr, C. et al., **ibid.**

(5) Guevara, E. "Conferencia del CIES de la OEA", en **Obra Revolucionaria**, México, 1967, p. 431.

Corona española eran precisos, siendo los agentes reales fieles intérpretes de las demandas peninsulares. La conquista y posterior colonización, destruye toda organización social superior existente en el continente occidental. La necesidad de contar con tierras y, al mismo tiempo, con abundante mano de obra para las explotaciones mineras, lleva a los españoles a reorganizar la estructura productiva de la población autóctona. Entre los efectos más sentidos por la conquista se encuentra la pérdida — por parte de los pueblos indígenas — de sus tierras y de sus tradiciones artesanales.

La colonia crea nuevas formas sociales que responden a relaciones de dominación — subordinación. Destruídas las sociedades autóctonas surge una organización nueva que se estructura alrededor de las actividades extractivas. Las numerosas demandas que efectúa la economía exportadora son satisfechas internamente. Se desarrolla una actividad manufacturera, combinación de las técnicas artesanales de los dos mundos. El carácter extensivo de la organización política del Imperio español facilita la concentración de decisiones, generando un sistema económico de poca agilidad pero eficiente.

Se establecen importantes centros industriales que alimentan con productos secundarios a las poblaciones trabajadoras del sector exportador.

La dinámica del sector manufacturero estaba en función de la capacidad exportadora del sistema. En la medida que ésta disminuía perdía importancia la primera. El esquema se perpetúa hasta principios del siglo XIX cuando se anuncia la introducción de los intereses monopolistas manufactureros ingleses.

El sistema colonial clásico cede su lugar a un neo-colonialismo, que establece nuevos niveles de producción y, por lo tanto, relaciones sociales distintas. La artesanías tradicionales sienten los primeros golpes al ser levantadas las restricciones comerciales que impedían el libre intercambio de productos entre las antiguas colonias españolas y las industrias europeas en expansión.

La artesanía manufacturera, que apoya los sectores de exportación más dinámicos, va cediendo su lugar a las mercancías inglesas, francesas, etc. que establecen sus agencias en el continente bajo la protección de los Libertadores. El monopolio español y la estructura social que se eleva sobre las relaciones de producción se desmorona provocando la crisis manufacturera que caracteriza todo el siglo XIX latinoamericano. Todo intento de romper el cerco impuesto por el imperialismo inglés (Argentina, Brasil, Chile, México, Colombia, etc.), es frustrado con consecuencias retardatarias.

La política inglesa era muy sencilla y le permitió montar el imperio más poderoso que la historia conociera hasta la fecha. El mercado inglés

absorbía toda la producción latinoamericana (más su capacidad de endeudamiento) a cambio de mercancías manufacturadas y los servicios correspondientes que generaba la economía británica. El **acuerdo** impuesto a todo el mundo por Inglaterra obligó a América Latina a abandonar sus industrias tradicionales y desarrollar las áreas que eran necesarias dentro del plan de expansión económica de los países centrales.

1.—Origen de la "inversión extranjera"

En la época que se puede ubicar en el cuarto a quinto decenio del siglo XIX, se presenta, por primera vez, lo que hoy se conoce con el nombre de la **inversión extranjera**. Para entender el concepto, es necesario—situar el contexto.

El neo-colonialismo (o imperialismo) presenta a los Estados en una situación jurídica de igualdad. Surge una legislación de la cual se derivan derechos y deberes entre los Estados reconocidos como tales. La inversión extranjera, entonces, corresponde a una transferencia de capital de un país "igual" a otro país "igual", con el fin de generar una actividad económica de tipo exportador.

Con propósitos de esclarecimiento, es necesario señalar que la dirección de la inversión no siempre es del país **beneficiado** hacia el país cuya riqueza es **explotada**. Es común, especialmente en el período de acumulación primitiva, que la dirección de la inversión se materialice en forma inversa. En otras palabras, el país que presta su territorio para realizar la actividad económica puede — bajo condiciones determinadas — ser el que haga la transferencia de capital que beneficiaría al país extranjero. La forma más común de inversión extranjera es la que se deriva de la necesidad de cubrir la tendencia al endeudamiento del país explotado. Como se vio anteriormente, la capacidad de importación de un país está determinado por sus exportaciones, y todavía más, por su capacidad de endeudamiento. El siglo XIX para América Latina fue un período de grandes avances en su capacidad productiva, a la vez que fue sometida a un sistema de endeudamiento que significó su subordinación a los poderes centrales de Europa.

El desarrollo de las relaciones de intercambio entre países industriales y países no-industriales, tiende a buscar nuevos niveles después de la Primera Guerra Mundial, especialmente con la crisis económica que envuelve al mundo en la década de 1930. La industrialización de los países latinoamericanos sigue las pautas de la "sustitución de importaciones". Por condiciones que no se discutirán en el presente trabajo, el sector que presenta un mayor dinamismo corresponde al de la producción manufacturera. La inversión extranjera — antes concentrada en los sectores extractivos y en los servicios (públicos) que daban apoyo a la función exportadora —

comienza a invadir los sectores industriales, plenamente consciente de sus posibilidades. La inversión extranjera se introduce en las áreas de mayor crecimiento, con sus problemas de mercado y distribución previamente resueltos.

2.—Ideología y desarrollo

El estudio de la inversión extranjera y, como es de esperar, sus consecuencias para los países de América Latina, se encuentra estrechamente ligado a una serie de ideas y conceptos que deforman su comprensión real. Es común encontrar quienes opinen que la inversión extranjera — en cualquiera de sus formas — es altamente beneficiosa para el país receptor. Sin embargo, es tan o más común encontrarse con el planteamiento contrario, que fustiga toda inversión extranjera, y la señala como una pérdida de soberanía.

El tema de la inversión extranjera forma parte de un marco más amplio que es el del **desarrollo**. La problemática del desarrollo, a su vez, es compleja y está influida por una lista larga de prejuicios. Es corriente, encontrarse con planteamientos que señalan que el proceso de desarrollo no puede realizarse sin una participación activa de la inversión extranjera. Este tipo de pensamiento es producto directo de los trabajos preparados por economistas que visualizan todo proceso de desarrollo como una forma que tienen los países latinoamericanos de imitar a los países industrializados. Los llamados **desarrollistas**, tanto anglosajones como latinoamericanos, se esfuerzan por crear indicadores que permitan efectuar comparaciones entre países que tienen muy poco — estructuralmente hablando — que comparar. Esta tendencia lleva a los técnicos, y a otros interesados, a promover la necesidad de imitar las pautas existentes en los países altamente desarrollados. Como consecuencia, es "necesario" industrializar el país, crear las bases o la infraestructura para el gran esfuerzo "modernizador". La inexistencia de condiciones para efectuar las obras de infraestructura, que requiere precisamente una industrialización **moderna** que cumpla con los requisitos de los países altamente desarrollados, obliga al endeudamiento público.

Según un experto de la OIT que prestó servicios en Panamá, "es en la perspectiva del progreso industrial donde deben inscribirse los diversos problemas relacionados con el desarrollo". (6)

La ideología **modernizante** permite al país desarrollar su política de industrialización, a base del endeudamiento público, sin que las protestas

(6) Martínez, Jorge, Seminario del IFARHU, "La formación profesional, factor del desarrollo de los recursos humanos", Sept. 1969, Panamá.

sociales se manifiesten. En nombre del "progreso", se soportan la más variada gama de leyes y decretos que lesionan la capacidad de negociación de los diferentes sectores sociales.

La tesis en el sentido que "el capital privado extranjero ha contribuido al desarrollo económico de muchos países latinoamericanos... recientemente, ayudando a los esfuerzos de industrialización — para sustituir a las importaciones — de los países más extensos de la región" (7), tiende a reforzar los planteamientos ya clásicos de la CEPAL. El economista argentino, Raúl Prebisch señala como requisito previo al desarrollo, la industrialización y, a ésta, "la importación de bienes de capital." Otro economista, norteamericano, J. K. Galbraith califica a quienes sostienen esta tesis como "profetas de los lugares comunes".

Señala el profesor de Harvard que "son muy escasas las probabilidades de un flujo de capital privado de los países desarrollados a los que no lo están porque éstos ofrecen un mercado poco atractivo comparado con los países más desarrollados".

Pero, entonces ¿por qué el aparente flujo constante de capitales hacia los países subdesarrollados y el permanente llamado de sirenas de los Estados que ofrecen cada vez mejores condiciones al capital extranjero? La necesidad de separar los presupuestos ideológicos es una tarea urgente. El caso de Panamá es ilustrativo — quizás más que otros — de una subordinación a la tesis de la inversión o intervención extranjera para dar inicio a cualquier esfuerzo.

3.—El caso nacional de Panamá

La estructura social y económica del Istmo panameño, desde su conquista por España (muy poca información existe sobre el período anterior), se relaciona estrechamente con la posición geográfica. Esta situación privilegiada convirtió a Panamá, casi desde un principio, en una **pieza fija** dentro de la estrategia de expansión de la Corona española. Con la llegada de los europeos a lo que ellos llamaron **Mar del Sur**, el Istmo se convierte en un paso de vital importancia económica entre las tierras que se conquistaban en el sur del continente y la península ibérica. La faja de tierra de sólo 80 kilómetros que separa los océanos Pacífico y Atlántico, se convierte en una **ruta de tránsito**. La comarca de ese entonces reproduce aproximadamente el actual territorio de la República.

Si no en su totalidad, casi enteramente, la economía panameña giraba alrededor de las actividades comerciales y, también, de los esfuerzos bélicos

(7) Baer, W., "Los usos del capital extranjero", *Perspectivas económicas*, USIS, s/f o lugar de edición, p. 44.

que se desplegaban en función a la defensa de la ruta. Toda otra actividad era descartada o abandonada a corto plazo.

Como es sabido, la empresa de la conquista americana fue realizada con un mínimo de capital. Podría decirse que la única inversión inicial española, fue el costo de las primeras embarcaciones y los víveres necesarios para la alimentación de los hombres, que se embarcaron con Colón. La construcción de las primeras **villas**, de los primeros **caminos**, de las primeras **fortificaciones** y las primeras explotaciones agrícolas corresponden al trabajo forzado de la población autóctona de las regiones conquistadas.

Durante el período colonial, toda actividad artesanal-manufacturera gira alrededor de la demanda generada por el movimiento comercial de la ruta de tránsito. Las Ferias de Portobelo logran inyectar a la economía istmeña un circulante que en su breve paso por Panamá estimula algunos sectores. Sin embargo, la colonia es para Panamá un período de dependencia total. Las economías más poderosas subyugan al país en función directa de sus intereses.

A pesar de su posición geográfica privilegiada, Panamá no produce una industria, ni tampoco cultiva una tradición artesanal, que pudiera desarrollarse en base al constante tráfico humano y de riquezas materiales, inimaginables hasta esa fecha. Paradójicamente, en sus momentos de crisis o de abandono se intensifican las actividades productivas como consecuencia de un repliegue a economías rurales.

De acuerdo a investigaciones realizadas en la Casa de Contratación de Sevilla por Earl S. Hamilton, durante un siglo y medio de esplendor (1503-1660) llegaron a Sevilla, aproximadamente, algo más de 100 mil kilos de oro y cerca de 9 millones de kilos de plata provenientes de los puertos panameños. En un período de 128 años (1574-1702) fueron enviadas a Panamá 45 flotas de galeones que produjeron más de 1,300 millones de pesos. Es decir, un promedio de 10.5 millones al año. En la Feria de Portobelo de 1724, ya en plena decadencia, se calcula que se realizaron transacciones por 30 millones de pesos. (8)

Estas riquezas, difícilmente comparables en otras regiones o en épocas anteriores, no dejaron huellas que permitieran estructurar una actividad manufacturera autónoma.

Los ingleses K. Griffin y J. Enos — a pesar de referirse a otro contexto — plantean el problema en términos muy claros:

(8) Castillero Calvo, Alfredo, "Transitismo y dependencia: El Caso del Istmo de Panamá", Revista **Lotería**, julio de 1973, Nº 210, p. 24.

"Las importaciones de capital, y particularmente la inversión privado externa directa, frente al desarrollo del "empresario local". (9)

El nivel alcanzado por la sociedad panameña en su primera etapa histórica, no pasó de estar en función exclusiva a la exportación de servicios. Su papel dentro del cuadro general de la América colonial fue desarrollar una función de puente forzoso entre dos extremos. En seguida se analizará brevemente la forma en que se iniciaron algunas empresas de apoyo relativamente importantes al darse Panamá un nivel de organización republicana, políticamente adherida a la Gran Colombia.

La independencia americana de España es desde el punto de vista de las causas externas, consecuencia directa de los graves desequilibrios políticos que sufre Europa a principios del siglo XIX. Surge, sin equívocos, la potencia británica imponiendo sus condiciones a las naciones del mundo. Después de un revivir de la economía panameña, con motivo de las guerras de liberación, Panamá cae en un período de estancamiento ya que los ingleses imponen otras rutas en su comercio. A mediados de siglo ocurre lo inesperado. La rápida expansión territorial de los EE. UU. de las costas orientales hacia la vertiente occidental del continente norteamericano repentinamente debe alcanzar a la costa del Pacífico con motivo del descubrimiento de oro en California. La inexistencia de una infraestructura adecuada de transporte obligó a los miles de comerciantes, trabajadores, aventureros, etc. a tomar la ruta marítima con la corta escala terrestre en Panamá. De acuerdo a Omar Jaén S., "la irrupción del capitalismo mundial en la economía ístmica adquiere, durante la segunda mitad del siglo XIX, los rasgos más típicos de las estructuras de explotación colonial que se mantienen hasta nuestros días". (10) En 1855 se inaugura el primer ferrocarril que une a los dos océanos y, de inmediato, se sienten los efectos sociales y económicos de la presencia de la futura potencia mundial.

Como bien indica Jaén, con el ferrocarril se estructuran los inicios de las actuales formas de dependencia. La etapa militar e, incluso, financiera sienten el primer impacto de la dependencia tecnológica. "Al escapar Panamá de las servidumbres que le imponía el **nudo mulero**, las vicisitudes **del (río) Chagres** y la inseguridad del esclavo, cae en una servidumbre mucho más onerosa: la de los **administradores y técnicos** del ferrocarril y de las **empresas de navegación** que prolongan las rutas comerciales en rápida expansión". (11)

(9) "Asistencia externa: Objetivos y consecuencias" **El Trimestre Económico**, N° 157, enero-marzo 1973, México.

(10) **Presencias imperialistas y dependencia ístmica en la segunda mitad del siglo XIX**, U. de Panamá, CISE, mayo de 1973, p. 3.

(11) Idem., subrayados propios.

Las condiciones naturales que favorecían en parte la ruta y que generaban una importante industria artesanal vinculada al transporte fluvial son decapitadas. En la nueva empresa no aparecen los pequeños industriales. Estos se ven desplazados de sus mercados. Igualmente, ocurre con los sectores vinculados a la cría de bestias de transporte y todos sus derivados. La esclavitud bajo las nuevas condiciones cede su lugar al trabajo asalariado, más de acuerdo con las demandas de la nueva empresa. La primera inversión de capital y tecnología del siglo XIX repercute tremendamente en la sociedad panameña. Sin embargo, no hubo tiempo de comprender que la ruta de tránsito se estaba enajenando y que pronto una realidad, tan colonialista como la española, volvería a imponerse.

La economía panameña experimenta una esperada inyección de circulante que da nueva vida a la actividad comercial. El Ferrocarril comienza a transportar oro y materias primas provenientes de California, a cambio de productos terminados de origen inglés o del noreste norteamericano. Sin embargo, como capital y tecnología eran en su totalidad controlados por intereses extranjeros, la capacidad marginal de generar un proceso de desarrollo interno fue totalmente limitado.

En este período se pueden mencionar algunos esfuerzos por emprender actividades industriales. Hay información sobre la operación de varios talleres de reparación que prestaban servicios a la compañía del ferrocarril. Aunque en fecha temprana, estas iniciativas fueron frustradas debido a la incapacidad de adaptarse rápidamente a las nuevas técnicas que se introducían. Algunos pequeños talleres surgen también en respuesta a demandas hechas por el canal francés. Para fines de siglo, surgen otras dos grandes empresas extranjeras: la Compañía Universal del Canal (francés), y las bananeras.

Las nuevas empresas tienen la característica de no responder en momento alguno por sus utilidades. Así es como la compañía bananera exporta la casi totalidad de sus utilidades y el ferrocarril sigue la misma tendencia. (12)

Mas aún, las enormes extensiones de tierra cedidas a la compañía fueron inutilizadas a tal punto que no fue hasta el siglo XX que comenzaron a ser exploradas.

El comercio que puede ser un sector propicio para la acumulación, es incapaz de liberarse del poderoso control ejercido sobre él por los intereses foráneos. Aprovechándose del desarrollo de una fuerza laboral respetable, los excedentes que no son enviados a los EE. UU, son invertidos en los

(12) Jaén, O., ob. cit.

sectores que aseguran la recuperación más rápida. La propiedad de bienes raíces y la producción ganadera reciben los impulsos más significativos por parte de los inversionistas locales. La competencia ruinosa proveniente del extranjero impide el desarrollo de cualquier otra actividad. Incluso la industria de la construcción importa gran parte de sus materiales. Con el crecimiento de una población con niveles de ingreso significativos, también la alimentación comenzó a importarse en forma masiva. A pesar de esta tendencia, logró establecerse una industria del hielo que sirvió de base para el surgimiento posterior de una pequeña burguesía industrial, con arraigo nacional, pero fuertemente dependiente de la expansión de las economías extranjeras.

Según Jaén, la burguesía comercial del Istmo a fines del siglo XIX es penetrada y dominada por un sector extranjero. "Los mercaderes extranjeros, aliados de los administradores de la empresa canalera, del ferrocarril y de las compañías de navegación son el testimonio más notorio de la dominación..." (13)

En 1863, según Jaén, la penetración ya era de carácter dominante. Entre los 18 individuos que pagan las más altas contribuciones comerciales, sólo hay dos panameños. El primero aun era nacional. Sin embargo, en 1872 ya había 8 extranjeros encabezando la lista. En 1886, entre los 45

(13) Jaén, O., **Ob. cit.**, p. 28.

En un documento histórico conservado por el General Domingo S. de la Rosa, liberal colombiano, aparece la influencia extranjera en el comercio transitista. En 1901, la gran mayoría de comerciantes de Colón eran extranjeros.

Domingo S. de la Rosa

Recuerdos de la Guerra, 1899 a 1902, Cauca y Panamá, Imprenta del Departamento de Barranquilla, s/f (1940), prólogo de Guillermo Andreve. PP. 3-4

"El de los comerciantes de Colón dice:

'Nosotros los abajo firmantes, comerciantes y otros residentes de Colón tenemos placer en certificar, que durante la ocupación de esta ciudad por el General Domingo A. (sic) De la Rosa y las fuerzas bajo su mando, ha prevalecido el más perfecto orden y que su conducta como igualmente la conducta de sus subalternos, no dejó nada que desear. Certificamos también que todas las cuentas contraídas por ellos fueron pagadas a nuestra entera satisfacción. Colón, 30 de noviembre de 1901. (Fdos.) A. James & Cía., Ed. J. Henríquez, J. E. de Lisser, H. B. Lington, Ignacio Fischer, H. B. Fletcher, Lee Sang & Co., A. Benjamín, W. H. Jacobs, Fong Chong, J. L. Toledano, B. de Lisser, Amos Beckford, J. H. Stilson, D. Watson, M. A. Bula, Sing Kong Chang & Co., Pío Emiliani, Lee Hing, Fock Chang & Co., S. A. Scott, M. A. de León & Co., Alfred J. James, J. P. Randall, Martin, Higgins, Por la Veloce, J. J. A. Ducruet, Agente Interino, A. B. Monteverde, E. E. Prince, Luis F. Estenoz, E. D. Pernett...'

Faltan por anotar muchas otras firmas que en el texto aparecen poco legibles".

comerciantes más importantes, hay sólo 10 panameños. Todos estos últimos están asociados a extranjeros. El dominio de la burguesía comercial, por parte de los extranjeros, es absoluto. En 1886, de los 113 comerciantes más grandes en la ciudad de Panamá, 90 son extranjeros. Las causas de esta rápida conquista se deben a la preferencia con que se trataba al extranjero por parte de las empresas ferroviaria, canalera y de navegación. Tampoco debe sorprender la actitud de los gobernantes de la época que favorecían al empresario extranjero.

De sociedad estructurada en base a la explotación natural de la ruta de tránsito (hasta 1850), Panamá se convierte en un complejo centro de operaciones comerciales, financieras y de otros servicios en función a una economía joven en expansión que se extiende de un océano a otro. La construcción del ferrocarril sella el destino de la nación panameña; ese destino no es otro que dependencia estricta de toda manifestación — favorable o desfavorable — de la estructura económica mundial.

Un testimonio de la composición de la riqueza del país en el período anterior, es suministrado por Mariano Arosemena (14) al informar en 1836 sobre la riqueza territorial de acuerdo con datos proporcionados por los alcaldes de las parroquias del Cantón de Panamá. Se aprecia, en las actividades que Arosemena denomina "productos de las diferentes industrias", que el 89 por ciento corresponde a la comercialización de perlas que se pescan en el Golfo de Panamá. Algo más del 10 por ciento correspondía a la producción de miel.

A continuación se presenta un cuadro resumen del mismo que presentó Mariano Arosemena:

CUADRO Nº 1
La Riqueza Territorial del Cantón de Panamá
1836
(Septiembre 1835 - Agosto 1836)

| | MUEBLES | | | | INDUSTRIALES | | | | |
|--------------------------------|----------------|-------------------|--------|----------|---------------------|------|--------|--------|-------|
| | Ganado, Res | Otros Animales | Buques | Esclavos | Café | Miel | Perlas | Cueros | Otros |
| TOTALES (en especie) | 23783(a.) | 8745(u.) | 329 | 403 | 24qq. | 2311 | — | 2116 | — |
| VALORES (pesos) | 285.396 | 56892 | 39114 | 60450 | 576 | 9244 | 60.000 | 2116 | 4342 |

Fuente: M. Arosemena

(14) Tello, Argelia, *Mariano Arosemena, Historia y Nacionalidad*, Ed. Univ. de Panamá, 1971. cuadro Nº 2, p. 117.

A diferencia del período que caracteriza las últimas décadas del siglo XIX, durante la primera mitad todas las actividades económicas eran controladas por panameños. En 1836 la producción industrial sólo alcanzaba 78977 pesos, lo que para los últimos años del siglo es una cifra baja. Sin embargo, todo el capital era nacional. En el mismo año de 1836, las propiedades muebles alcanzaban los 441 mil pesos, en su gran mayoría contratados por nacionales.

Los cambios introducidos por la vía férrea interoceánica estremecen la estructura social y económica del país. La demanda sobre bienes y servicios aumenta, y con el vínculo concertado con los EE. UU. el comercio y la industria es rápidamente controlada por extranjeros. La dimensión del auge la demuestra Jaén al señalar que a fines del siglo XVIII las fuerzas militares acantonadas en la zona de tránsito representan el 80 por ciento de la capacidad circulante, mientras que para fines del siglo XIX sólo alcanza el 30 por ciento.

El impacto del ferrocarril sobre Panamá es sólo un anuncio de las enormes transformaciones que produciría la construcción y operación del Canal Interoceánico. Bajo la enorme empresa del canal, cuya inversión inicial significó algo menos de US \$400 millones — cifra astronómica para la época — los diferentes sectores de la burguesía panameña asumen una actividad de repliegue. Los beneficios marginales son más que suficientes para satisfacer las modestas ambiciones de la burguesía istmeña. El sector más identificado con la ruta de tránsito — el ferrocarril, el canal francés y las compañías navieras — logran separar al país de Colombia, creando la República. Consideraban que una alianza con los EE. UU. aseguraría su hegemonía comercial sobre la ruta y el control político del nuevo Estado. No contaron, sin embargo, con que los EE. UU. no necesitaba aliados para ejercer su poder, "como si fuese soberano", sobre la totalidad del Istmo.

Una reorganización de la burguesía nacional en un frente común, poco flexible, (llamado popularmente oligarquía), es la respuesta a los EE. UU. y, también, a una masa popular que sobre todo a partir del movimiento inquilinario de 1925 muestra su combatividad. Los EE. UU. deja la política a seguir en Panamá en manos del ejército. La corrupción de los funcionarios de Gobierno ya común, se convierte en lo normal y esperado. La estrategia norteamericana consiste en comprar, lisa y llanamente, todo movimiento político que ponga en peligro el **status quo**.

Frente a los sectores populares que se organizan rápidamente, a partir de las primeras décadas del siglo, la política de la oligarquía se limita a reprimir constantemente cualquier manifestación de protesta. La habilidad de las autoridades norteamericanas llega a tal extremo que la historia del movimiento obrero en la Zona del Canal de Panamá se desconoce total-

mente. En las principales ciudades del país los movimientos se multiplican con motivo de las rápidas transformaciones provocadas por la construcción del Canal. En los primeros lustros del siglo, los obreros en la Zona reciben la solidaridad del pueblo panameño. El período presidencial de Belisario Porras (1912-1924) marca una época de transición y de negociación entre los diferentes sectores de la burguesía, y de ésta con los EE. UU. En este período se consolidan las empresas industriales de servicio público controladas por capital extranjero y se establecen las primeras industrias nacionales modernas con tecnología importada de los EE. UU.

La depresión que siguió a la primera guerra mundial debilitó el ritmo de crecimiento y creó un alto nivel de desempleo. La Zona del Canal suspendió gran parte de sus actividades bélicas y defensivas y arrojó hacia Panamá a miles de cesantes. En 1925, como resultado inmediato de los antecedentes señalados y la desaparición de la escena política de Belisario Porras, se desata la primera gran manifestación de protesta popular. Las armas e instrumentos esgrimidos por el pueblo son los mismos que movilizan a cualquier masa de población vinculada a relaciones de producción industriales. Las condiciones de vida paupérrimas, resultado de la falta de trabajo, y los elevados alquileres, producen estallidos populares que sólo pueden ser controlados por la violencia.

La masa proletaria sin trabajo, y frente a los elevados costos de vida, sin perspectivas de mejora, tiene sólo dos alternativas.

En primer lugar puede generar un movimiento de protesta social aprovechando la gran experiencia adquirida como obrero industrial y en la disciplina de asociación. En segundo lugar, puede abandonar la ciudad y regresar a una forma de vida de subsistencia. Pero se observa que en la década del 20 las ciudades de Panamá y Colón no experimentaron crecimiento de su población. En cambio, esa fue la última década en la que la Península de Azuero marcó, entre censo y censo, un crecimiento poblacional significativo*

Esbozo Histórico de la Industria Panameña

Las primeras industrias modernas del país surgen en la época paralela e inmediatamente posterior a la construcción del ferrocarril transístmico. Eran industrias aún caracterizadas por su organización artesanal. Los dos tipos principales eran los talleres de reparación (metales y motores) y los talleres de imprenta. La primera sociedad anónima — con las particularidades propias de una empresa moderna — se constituyó al reunirse un

*Las provincias de Los Santos y Herrera tienen hoy más de 40 años en que su población no crece debido a las migraciones masivas hacia otras regiones del país.

grupo de capitalistas para explotar la fabricación de hielo. Este negocio fue financiado con capitales norteamericanos, ingleses, franceses, cubanos y algunos locales.

La participación del capital panameño era escaso. Ante el alza de precios que provocó la construcción del ferrocarril, y la inmediata inundación de la ruta de tránsito por miles de viajeros, el sector propietario de bienes raíces urbanos, y también rurales, tiende a enajenar sus propiedades. Los propietarios jamás sospecharon que sus bienes llegarían a semejantes precios. Sin embargo, tampoco se dieron cuenta de que la especulación seguiría por mucho más tiempo. Tal como lo señala Omar Jaén, el capitalista panameño es paulatinamente desplazado y reemplazado por un grupo nuevo vinculado estrechamente a los intereses del ferrocarril y del anhelado proyecto canalero.

El sector más dinámico de la (nueva) clase dominante de la entonces provincia de Panamá incursiona en diferentes iniciativas industriales. A fines de siglo ya tenían instaladas fábricas de hielo y bebidas, imprentas e, incluso, organizaron el primer cuerpo de bomberos moderno de América Latina como consecuencia de la incursión hecha en el campo de los seguros. En los últimos años del siglo XIX ya existían plantas de energía eléctrica en las ciudades de Panamá y Colón. (15)

El rápido desarrollo de la economía panameña se detiene abruptamente en marzo de 1903. Por medio de una paz pactada entre conservadores y liberales, la guerra civil más sangrienta de la historia colombiana llega a su fin.* Al mismo tiempo, se detiene el enorme esfuerzo bélico de ambos lados, lo que significaba desembolsos importantes en el Istmo. La única salvación inmediata de la nueva modalidad de desarrollo impuesto por los grupos nuevos que controlan el aparato económico local y, también, manejan ya las riendas gubernamentales, es la iniciación de la gran obra canalera. La dilación de este último asunto por parte de los sectores en pugna de la burguesía colombiana — que se manifiesta en el comportamiento del Congreso en Bogotá — pone en peligro de muerte al nuevo grupo istmeño en proceso de consolidación. Los rápidos acontecimientos de los siguientes seis meses culminan con la separación de Panamá de Colombia y la constitución de una nueva República. Aparecen como agentes revolucionarios más destacados los personajes directamente relacionados con el ferrocarril transístmico y el canal francés. Los dos empresas eran las principales promotoras de la construcción por Panamá del canal interoceánico con capital del gobierno norteamericano.

(15) "Historia de la Compañía Panameña de Fuerza y Luz", Revista **Lotería**, Nº 200, julio de 1972, p. 35.

* La guerra de los Mil Días.

Quince días después de la separación de Colombia (el 18 de noviembre de 1903) Panamá celebra con los EE. UU. un convenio que permite a esta última potencia ocupar una vasta extensión de territorio panameño para la construcción, manejo y defensa de un canal interoceánico. A cambio, Panamá recibe la "protección" del coloso norteamericano; el grupo que firma el Tratado se considera a salvo de toda amenaza política de fuerzas internas para desarrollar sus proyectos comerciales e industriales.

La inserción del istmo panameño — por medio de su posición geográfica privilegiada — a la dinámica industrial que caracteriza la expansión de las potencias occidentales estructura un nuevo equilibrio de fuerzas sociales dentro del marco republicano. A pesar de ser los arquitectos del Estado panameño, la burguesía que controla los mecanismos de poder político a nivel de la ruta de tránsito pierde la mayor parte de su capacidad negociadora al interpretar los EE. UU. el tratado canalero de manera abiertamente perjudicial a los intereses de aquél grupo social. El "emporio" soñado por Mariano Arosemena y Tomás Arias se esfuma rápidamente.

Cerradas todas las vías de desarrollo en la zona de tránsito debido al hermético control sobre la ruta, ejercido por el Departamento de Guerra de los EE. UU., todo proyecto visualizado por la burguesía panameña es frustrado en su cuna. Quienes no son capaces de amoldarse a los dictámenes del ejército norteamericano no tienen futuro en la nueva República. La capacidad de generar excedentes de la economía panameña se encontró sumamente limitada. No es hasta la Primera Guerra Mundial que el esfuerzo bélico obliga a las entidades administrativas norteamericanas de la Zona del Canal a liberar las distintas restricciones de comercio y producción. Durante la guerra se amasan fortunas privadas y el Estado panameño recibe beneficios marginales que le permiten hacer importantes inversiones públicas en las ciudades terminales del Canal y en el interior del país.

Con motivo de la conclusión de los trabajos de construcción del Canal de Panamá, en 1915 el Departamento de Guerra de los EE. UU. calcula que el gobierno norteamericano invirtió cerca de 400 millones de dólares. Los beneficios para Panamá de esa enorme suma son apenas nominales: saneamiento de la ciudad de Panamá, desarrollo del comercio y apertura de un mercado limitado de empleo estable. Sin embargo, no estimuló el desarrollo de una economía propia capaz de generar una clase dirigente emprendedora. Por otro lado, las tempranas manifestaciones económicas agresivas de los pequeños agricultores de las provincias centrales no logran canalizarse y éstos terminan arruinados tras la depresión de post-guerra y la gran crisis de 1930.

1.—El Caso de la Fuerza y Luz

Aparentemente sin haber asimilado la experiencia de 1903, en los últimos meses de auge de la Primera Guerra Mundial, Panamá negocia con el capitalismo norteamericano su primera concesión de importancia en el sector privado. Este contrato, que introduce a la **Compañía Panameña de Fuerza y Luz**, recoge todos los vicios conocidos hasta la fecha en cuanto a la concesión sin límites de derechos y privilegios a una empresa foránea. Sólo el Tratado de 1903 puede considerarse más inicuo.

El 13 de julio de 1917 la compañía comienza a dar servicio a la ciudad de Panamá. Sin embargo, aún no había hecho inversión directa alguna proveniente de los EE. UU. Sus gastos habían sido limitados a las diferentes gestiones legales (y de estilo), a la compra de las pequeñas plantas generadoras de electricidad y de los derechos de explotación concedidos a H. W. Catlin, el 13 de enero de 1917, por el gobierno panameño.

En el contrato celebrado con Catlin el gobierno panameño otorgó al concesionario y sus sucesores (a perpetuidad) "los derechos, franquicias y licencias para establecer, adquirir, mantener y hacer funcionar por cualquier medio... plantas y sistemas de energía eléctrica y de comunicaciones telefónicas.

La cláusula 16 del contrato declara al concesionario exento de todo impuesto. De acuerdo a las costumbres de la época el concesionario se asegura de la inviolabilidad del contrato que "tanto preocupa a los **inversionistas extranjeros**". Se estableció que el contrato no podía ser modificado sin el consentimiento escrito de las partes, pero el concesionario tendrá derecho a acogerse a las condiciones de cualquier otro contrato que el gobierno y los municipios lleguen a celebrar con cualquier otra persona o compañía..." (16)

Sin mediar desembolso o inversión directa alguna, que se registrara en Panamá, la nueva compañía inicia sus operaciones bajo las mejores condiciones posibles. En 1917 se funda bajo las leyes del Estado de Maine, las más suaves de esa época. En 1928 el Estado de Florida se convierte en residencia legal de la compañía. Por medio de la hábil administración y por las condiciones tan favorables, la compañía aumenta su capital periódicamente sin necesidad de hacer inversiones directas del exterior. Con la reinversión de parte de sus utilidades, se convirtió en la empresa más poderosa del país. En 1972, antes de su compra por parte del Estado panameño, se calculaba su valor total en B/.28 millones, empleando a 800 personas.

(16) **ob. cit.**, Lotería pp. 40-41

Estructura Industrial de Panamá

La dinámica experimentada por el sector industrial en la década de 1960 se basó en el "proceso de sustitución de importaciones en el campo de las industrias ligeras" (17); la reorientación de este proceso se encuentra entre las actuales prioridades del gobierno. Hay interés en promover las industrias de exportación, y en la legislación* se han hecho esfuerzos por impulsar esta modalidad. En 1972, las industrias ligeras representaban el 55 por ciento del producto interno bruto del sector manufacturero. Aunque las industrias ligeras representan el sector más importante, su participación relativa ha ido decreciendo, pues en 1960 habían alcanzado casi el 70 por ciento del PIB industrial. Los sectores intermedios y metálicos mantienen un crecimiento pronunciado.

CUADRO Nº 2
Producto Interno Bruto por Actividad Industrial
(en millones de B/.)

| | 1960 | 1966 | 1972 |
|----------------------|-------------|--------------|--------------|
| TOTAL | 54.5 | 107.0 | 177.4 |
| Industria ligera | 38.2 | 62.0 | 96.8 |
| Industria intermedia | 8.1 | 21.8 | 41.5 |
| Industria metálica | 2.1 | 11.3 | 19.9 |
| Otras manufacturas | 6.1 | 11.9 | 18.2 |

Fuente: Dirección de Estadística y Censo.

La suma total del Producto interno bruto industrial, representa — en 1972 — el 17.2 por ciento del producto nacional. La participación de la industria en el PIB ha crecido, a la vez que ha generado un proceso de cambio en la estructura de empleo. En 1960 la industria representaba sólo el 13.1 por ciento del PIB, y en 1950 apenas el 9.1 por ciento.

El rápido crecimiento fue consecuencia, en gran parte del Tratado Remón-Eisenhower de 1955 que eliminó los privilegios de los empleados en la Zona del Canal de Panamá, y la promulgación de la Ley Nº 25 de 1957, que favoreció la industrialización por medio de la sustitución de importaciones. En la actualidad, se presencia una desaceleración de la actividad industrial que puede ser resultado de la reducción de las oportunidades de sustitución eficiente de las importaciones. Ya en 1968, las áreas tradicionales de sustitución se estaban saturando, siendo las ramas más afectadas los productos alimenticios, bebidas y tabaco. La producción

(17) Informe Económico, 1970, Dirección General de Planificación, 1970, p. 82.

(*) Las leyes Nº 413 y 172, de 1970 y 1971, respectivamente.

nacional de pan y cereales ya representaba el 95.6 por ciento del consumo total. Igualmente, la producción local de leche, queso y huevos llegaba al 90.5 por ciento, el tabaco al 97.1 por ciento y las bebidas al 89.4 por ciento. (18)

El crecimiento pudo haber sido más vigoroso, según la CEPAL, "de haber sido viable implantar una política proteccionista o, alternativamente, lograr acceso a la Zona (del Canal de Panamá) con el propósito de impulsar el procesamiento y reexportación de materias primas y manufacturas." (19)

La actual recesión en el sector industrial afecta especialmente los niveles de empleo. Después de casi un decenio de incremento sostenido de la mano de obra, a partir de 1968 la industria va perdiendo su capacidad de absorción. Al mismo tiempo, la productividad del trabajador aumenta significativamente. Habiendo oscilado alrededor de los B/.3.000 la productividad por obrero durante la década del 60, en 1971 casi alcanza los B/.4.000 (20). El incremento del activo fijo en establecimientos de cinco y más personas aparentemente se logró agilizar, después de dos años (1968-1969) de estancamiento.

Si se comparan las cifras de empleo y capital invertido, se aprecia que los aumentos de producción se deben casi exclusivamente al incremento de la tecnología. Durante los años 1968-1969, cuando el activo fijo aumentó relativamente poco, se observa también un débil incremento del producto interno bruto del sector industrial.

El crecimiento del sector industrial no significa necesariamente el incremento del empleo en ese sector. Lo que sí genera es un aumento en

CUADRO Nº 3
Comportamiento del Empleo, el Capital Fijo y el Producto
Interno Bruto del Sector Industrial
(en miles)

| | 1966 | 1968 | 1970 |
|----------------------------|------------|------------|------------|
| Empleo | 38 | 51 | 48 |
| Incremento del activo fijo | B/. 15.978 | B/. 13.409 | B/. 21.314 |
| PIB industrial | 107.000 | 131.700 | 153.600 |

Fuente: Dirección de Estadística y Censo.

(18) **Estudios sectoriales: Diagnóstico Sector Industrial**, DGPA, 1971, p. 74.

(19) **La Economía de Panamá y la Zona del Canal**, CEPAL, 1972, México, p. 81.

(20) Dirección de Estadística y Censo.

la productividad al introducirse tecnologías más avanzadas. La situación que presenta esta tendencia se refleja con claridad a nivel de las demandas de energía eléctrica. Un documento oficial señala que "en las empresas eléctricas el uso de energía eléctrica está estrechamente ligado al empleo de las máquinas en el proceso de producción. La relación del 'valor agregado por hora-hombre trabajada' manifestó una tendencia creciente. Esto podría deberse a una intensificación cada vez mayor del empleo de capital fijo en lugar de capital humano en el proceso de producción". (21)

1.—El Canal de Panamá

La estructura económica y social que se desprende de la operación de un canal interoceánico, en función del comercio mundial, es de tipo industrial. Su alto nivel de eficiencia, la utilización de las tecnologías más avanzadas, el alto grado de disciplina exigido en la formación de sus trabajadores, convierte a la Zona del Canal en un enclave industrial de servicios.

Los sueldos que paga, la tecnología que utiliza y los obreros que emplea, superan toda la organización manufacturera del resto del país. "La ocupación de residentes en Panamá generada por las actividades de la Zona ascendió en promedio a cerca de 20.500 personas durante el período 1969-70. A lo largo de dicho lapso, el empleo apenas aumentó en un 17 por ciento, es decir, a una tasa anual del 1.6 por ciento. En cambio, el total de las remuneraciones percibidas por ese conjunto de trabajadores subió con mayor rapidez al pasar de 2 a 79 millones de balboas entre 1960 y 1970, esto es, a razón del 9.4 por ciento al año." (22)

Los 22 mil trabajadores de la Zona del Canal, residentes en Panamá, se convierten en una masa consumidora capaz de apoyar —hasta su límite natural— el proyecto industrial de la burguesía nacional consistente en la sustitución de importaciones. Los aumentos de salarios y de la productividad, sin embargo, puede generar un proceso capaz de sustituir importaciones con industrias locales sólo hasta un punto después del cual nos encontramos con la saturación del mercado. El obrero que devenga un sueldo de B/.500.00 y pasa a ganar B/.700.00, por ejemplo, no necesariamente compra más pan o más bebidas. Es probable que compre menos pan y menos bebidas, reemplazándolos con otros productos o sustituyéndolos con artículos importados.

INVERSION EXTRANJERA EN PANAMA

El concepto de **Inversión Extranjera**, tal como se maneja en la actualidad, no es claro. En realidad, tendría mejor sentido hablar de **capital controlado por agentes extranjeros**. Incluso, el término **inversión extranjera**

(21) **Diagnósticos sectoriales: Sector electrificación**, DGPA, 1970, p. 60.

(22) CEPAL, *ob. cit.*, p. 85.

directa no determina exactamente la fuente real del capital. En lo que a continuación se expone, se tiene en cuenta estas fallas conceptuales y terminológicas.

Oficialmente, el Estado considera necesaria la participación de "las inversiones extranjeras en el futuro desarrollo económico de Panamá". En el documento **Estrategia para el Desarrollo Nacional, 1970-1980**, se señala que "es sumamente difícil contar en Panamá con los recursos de capital necesarios para el financiamiento del desarrollo nacional en los términos contemplados por esta estrategia." (23) El documento preparado por el Gobierno Revolucionario que asumió el poder en 1968, por otro lado, estimula las inversiones extranjeras en el sector exportador. Considera que el "desarrollo industrial basado en la sustitución de importaciones ha llegado a un punto en que el mercado interno constituye una seria limitación." (24)

Las inversiones extranjeras directas (25) han tenido un crecimiento sostenido en los últimos 25 años. En 1946 la inversión directa proveniente del exterior alcanzaba solo B/.38.8 millones, en 1971 su volumen ya superaba los B/.269 millones.

CUADRO Nº 4
Inversión Directa Extranjera en Panamá: 1946-1971
(en millones de B/.)

| Año | Inv. Directa Extranjera |
|------|-------------------------|
| 1946 | 38.8 |
| 1956 | 98.5 |
| 1966 | 175.1 |
| 1971 | 269.3 |

Fuente: **Inversiones Directas Extranjeras en Panamá: años 1960-1968.**

Dirección de Estadística y Censo, Año XXIX, Suplemento.

En 1968, la inversión directa extranjera acumulada alcanzaba los B/.192 millones.

(23) Dirección General de Planificación y Administración, Panamá 1970, pág. 120.

(24) Dirección General de Planificación y Administración, Panamá 1970, pág. 120.

(25) "El término de inversiones directas se usa para aquellas inversiones que tienen por objeto instituir o acrecentar una participación permanente en una empresa". En cambio, "La inversión de cartera no tiene en miras desempeñar un papel preponderante en la dirección de la empresa." De acuerdo a esta disposición, las inversiones de cartera no se incluyen en el presente trabajo ya que no existen estadísticas. Dirección de Estadística y Censo. **Inversiones Directas Extranjeras en Panamá 1960-1968**, pág. IX, 1970

En el período 1961-1968 había arrojado una utilidad de B/.170 millones.

La Zona del Canal, después de la revisión del tratado en 1955, genera una importante población consumidora. Hasta esa fecha los trabajadores de la Zona hacen sus compras en comisariatos con productos importados de los EE.-UU. Con el nuevo acuerdo, se restringe este privilegio y se obliga a miles de consumidores a comprar bienes de manufactura nacional.

Esto explica, en parte, el aumento vertical de las inversiones extranjeras directas en Panamá de 1960 a 1970.

En 1960, la inversión directa extranjera en Panamá alcanza los B/.86.150.000. El incremento entre 1960 y 1971 constituye uno de los factores más significativos en el auge económico de la década pasada.

El crecimiento más espectacular entre las inversiones directas extranjeras fue en el sector de las industrias manufactureras. En 1960 representaban un poco más de 7 millones de balboas, mientras que en 1968 ya sobrepasaban los B/.56 millones. Es decir, en ocho años se multiplican casi ocho veces. Un aporte significativo a este sector fue la construcción de la refinería de petróleo de la Costa Atlántica.

CUADRO N° 5
Industrias Manufactureras de Inversión Directa
Extranjera en Panamá: 1964-1968

| SECTOR | 1964 | 1965 | 1966 | 1967 | 1968 |
|---|------|------|------|------|------|
| TOTAL | 16 | 16 | 17 | 18 | 22 |
| Fabricación de productos alimenticios, bebidas, tabaco | 3 | 4 | 4 | 4 | 6 |
| Industrias de la madera | 3 | 3 | 3 | 3 | 4 |
| Fabricación de plásticos | 2 | 4 | 4 | 4 | 4 |
| Fabricación de sustancias químicas, derivados del petróleo, carbón y caucho | 4 | 4 | 4 | 4 | 6 |
| Construcción de maquinaria | 0 | 0 | 1 | 1 | 0 |
| Obras | 4 | 1 | 1 | 1 | 0 |

Fuente: Inversiones Directas Extranjeras en Panamá, 1960-1968, cuadro 3, p. 4.

De cinco empresas manufactureras controladas por inversiones directas del extranjero en 1961 se pasa, a fines de la década, en 1968, a 22 empresas manufactureras. El Cuadro N° 5 recoge la distribución por sub-sector a partir de 1964, año en que se comienza a hacer el desglose.

La importancia del sector manufacturero entre las inversiones directas extranjeras ha ido creciendo y tiende a seguir aumentando. Aunque sólo representa el 23 por ciento de las empresas de inversiones directas extranjeras su capital aporta más del 29 por ciento del total de las 96 empresas de inversión directa extranjeras. De éstas 62 tenían un capital declarado inferior al medio millón de balboas. Pero entre las 22 empresas manufactureras, sólo poco más de la mitad —13— tenían un capital declarado inferior a la suma señalada.

CUADRO N° 6
Empresas de Inversión Directa Extranjeras en Panamá,
Según el Monto de Capital Invertido: 1968

| INVERSION | INDUSTRIA MANUFACTURERA | | OTROS SECTORES | |
|----------------------|-------------------------|-------------|----------------|-------------|
| | Nº | % | Nº | % |
| Menos de 500.000 | 13 | 59 | 49 | 66 |
| 500.000, 1,999.999 | 5 | 23 | 17 | 23 |
| 2,000.000, 4,000.000 | 1 | 4 | 7 | 10 |
| más de 8,000.000 | 3 | 14 | 1 | 1 |
| TOTAL | 22 | 100% | 74 | 100% |

Fuente: Dirección General de Estadística, *ob. cit.* cuadro N° 5, p. 7.

En el período de 1960 a 1968 las inversiones hechas por las empresas extranjeras que operaban en el país superaban a las nuevas inversiones. La tendencia hasta ahora había sido la contraria, en el sentido de que las inversiones nuevas superaban a las reinversiones. En la actualidad, las compañías extranjeras han encontrado una forma operacional de enviar remesas al exterior, sin declarar utilidades. Las empresas se financian a través de sus propias casas matrices o con otras financieras que operan fuera del país, por cuyo servicio deben pagar fuertes sumas de dinero. El interés devengado no corresponde a una tasa que fije el mercado del dinero. Al contrario, la empresa internamente se auto impone intereses elevados con el solo propósito de transferir ganancias de un país a otro, sin declarar utilidades.

En promedio, los intereses que las empresas de inversión directa extranjera pagan a entidades en el exterior representan más del 10 por ciento del total de remesas al exterior. En 1968, los intereses pagados al exterior sumaron aproximadamente B/.3.1 millones, es decir más del 13 por ciento del total de remesas al extranjero.

1.—INVERSION EXTRANJERA Y EMPLEO

La conocida tesis por la cual el desarrollo integral está en gran parte sujeto a la participación del capital extranjero se intenta complementar con la afirmación de que la inversión foránea genera nuevos empleos. A pesar de no contar con información que abarque la totalidad de las inversiones, y su origen real, utilizando sólo las informaciones sobre las inversiones directas se pueden hacer algunas observaciones relevantes.

En 1968, las inversiones directas extranjeras generaban un total de 17.976 empleos en distintos sectores de la economía. El nivel medio de los sueldos de estos empleados era relativamente más alto que el vigente en los sectores de inversión local. La causa de esta situación era el uso relativamente superior de tecnología. Las inversiones directas extranjeras, en el mismo año, en el sector de la industria manufacturera, habían generado un total de 1.661 empleos.

La estructura social en la cual se inserta la inversión extranjera es apenas respetada por la empresa que llega al país. La introducción de tecnología avanzada distingue a un sector de la fuerza trabajadora que es adoptado por el nuevo sub-sistema de producción. Los efectos sociales y culturales sobre los grupos son variados y tienden a deformar a un sector de la población. En todo caso, la tecnología avanzada eleva la productividad y fundamenta nuevos niveles en las relaciones sociales que caracterizan al país.

Hasa 1968, las inversiones extranjeras directas con una inversión de B/.192 millones habían generado 17.976 empleos. Cada empleo generado significó una inversión promedio de B/.10.717. En el sector de la industria manufacturera, para crear un empleo fue necesario invertir una suma promedio de B/.33.741.

Tomando en cuenta únicamente el año 1968, en que se produjo una inversión directa extranjera de B/.12.5 millones, se **generaron sólo 1.010 nuevos trabajos**. La razón entre inversión y empleo generado es relativamente alta, y tiene consecuencias inmediatas sobre la economía panameña. En todo el sector industrial del país el capital declarado en 1969 alcanzó casi los B/.80 millones, generando más de 40 mil empleos. Estas cifras contrastan, como es de esperarse, con las consignadas al sector agropecuario. Una inversión cercana a los B/.26 millones en el sector primario, generaba 157 mil empleos en 1969.

CUADRO Nº 7

Monto de Inversiones Directas Extranjeras, Empleos Generados y Pago a Factores en 1968

| <u>Inversión directa extranjera</u> | <u>Inversión total (miles de B/.)</u> | <u>Empleos generados</u> |
|---|---|------------------------------|
| TOTAL | 192,575 | 17.976 |
| Industria manufacturera | 56,052 | 1.661 |

Fuente: **Inversiones...**, Cuadros en p. XV, Nº 6 y Nº 7.

La tendencia que se observa es a la **disminución de empleos generados en función a una inversión extranjera determinada**. Las inversiones que absorben gran cantidad de tecnología tienden a ahorrar la mano de obra excedente que el mismo sistema produce.

CUADRO Nº 8

Razón entre Inversiones Extranjeras Directas y Empleos Generados en Períodos Seleccionados 1961-1968

| <u>Inversión directa extranjera</u> | <u>1961 y 1968 Razón entre inversión y empleo</u> | <u>1968 Razón entre inversión y empleo</u> |
|---|---|--|
| TOTAL | 10,717 | 12,459 |
| Industria manufacturera | 33,741 | 6.079 |

Fuente: **Inversiones...**, Cuadros en p. XVI y Nº 26.

La participación de las inversiones extranjeras en la solución de los problemas de empleo ha sido discutida a diferentes niveles. Este trabajo originalmente pretendía abordar el problema en forma detenida. Sin embargo, la falta de información ha limitado las posibilidades de investigación. Los datos que se manejan permiten, sin embargo, concluir que existe una relación negativa entre inversiones directas extranjeras y generación de empleos.

En 1968 el ejército de desocupados (que no incluye a los subempleados y la variada gama de ocupaciones disfrazadas) alcanzaba la cifra respetable de 35 mil trabajadores. Absorber esta masa obrera por medio de la inversión directa extranjera habría significado un desembolso total de 450 millones de balboas, distribuidos en los diferentes sectores. Siguiendo el promedio de la década el desembolso de inversiones extranjeras directas

tendría que alcanzar la cifra aproximada de B/.400 millones. En cambio, de ser absorbida la masa asalariada en el sector de las industrias manufactureras — tomando como base el promedio de la década pasada — habría sido necesario hacer inversiones por un monto superior a los mil millones de balboas.

La imposibilidad de desarrollar una política de inversiones extranjeras para resolver este problema queda bien establecida. En la práctica, más aún, aquella política no refleja un planteamiento correcto de los problemas nacionales ya que la canalización de capitales del exterior no responde a la política del país receptor sino a los intereses del país exportador de capital.

De acuerdo con la información correspondiente a 1971, el número de empresas manufactureras de inversión directa extranjera sumaban 21. Al mismo tiempo, sumaban 700 las industrias de capital nacional, o con inversión de *cartera*, y con 5 o más personas ocupadas. El examen de la mano de obra en estas empresas facilita la comprensión de la dinámica que crea la inversión extranjera en el mercado de trabajo.

En el grupo de empresas extranjeras, por cada técnico hay 13 obreros trabajando. En las empresas llamadas nacionales hay 42 asalariados por cada técnico. Los técnicos que laboran en empresas extranjeras, sin embargo, no representan la totalidad de la mano de obra especializada que interviene en las decisiones de la compañía. La alta rotación de técnicos que provienen del extranjero por estancias cortas y que desarrollan actividades importantes es significativa, pero no se ha podido medir adecuadamente.

Las empresas multinacionales que operan en Panamá, a veces no asignan técnico alguno para asegurar la marcha de la producción. Esta función es responsabilidad de un grupo cuyo centro de operaciones está más allá de las fronteras nacionales.

El alto grado de tecnificación hace posible en algunos casos (fabricación de papel y productos de papel) que las inversiones de capital sean manejadas por un puñado de técnicos y administradores. En el caso de la fabricación de plásticos, tres técnicos y 65 empleados administrativos, controlan a 159 operarios, y un capital que supera holgadamente el millón de balboas. Más aún, las empresas multinacionales del subsector correspondiente a la fabricación de papel y cartón, con sólo 4 técnicos (para tres establecimientos), 6 administrativos y sólo 39 obreros, manejan un capital de trabajo cercano al millón de balboas. Se ve pues, con claridad, la falacia que significa afirmar que la inversión extranjera es importante fuente generadora de empleos. El Gobierno Revolucionario debe ajustar su política económica a la comprobación de esa falacia.

CUADRO Nº 9
Personal Ocupado en la Industria Manufacturera, de Inversión
Directa Extranjera según Agrupación y Categoría: 1971

| Agrupación Industrial | Nº de Empresas | Total Trabaj. | Administ. | Técnicos | Obreros | Inversión Miles de B./. |
|--------------------------------|-----------------------|----------------------|------------------|-----------------|----------------|--------------------------------|
| TOTAL | 721 | 25,660 | 4,269 | 538 | 20,595 | — |
| Empresas con inversión directa | | | | | | |
| extranjera | 21 | 1,989 | 384 | 111 | 1,494 | 56,052 |
| Productos alimenticios | 7 | 654 | 85 | 42 | 527 | 8,702 |
| Fabricación papel | 3 | 49 | 6 | 4 | 39 | 954 |
| Fabricación de plásticos | 4 | 227 | 65 | 3 | 159 | 1,163 |
| Otras industrias | 7 | 1,059 | 228 | 62 | 769 | 45,233 |

Fuente: **Dirección de Estadística y Censo**, Segundo Censo Nacional sobre industria manufacturera, Panamá
 1/ 1968

Es necesario observar, por otra parte, que el aumento de la mano de obra que absorbe la empresa de inversión directa extranjera, por su misma condición es lento. Sólo a través de la introducción de empresas nuevas se sienten cambios significativos. Como no se cuenta con cifras correspondientes a las demás empresas donde existe fuerte influencia externa, las comparaciones globales se dificultan. Entre 1968 y 1971, el crecimiento de la mano de obra ocupada por las inversiones externas directas fue del 19 por ciento, en todo el sector industrial. Cifras que incluyeran todos los sectores fueron imposibles de conseguir. El aumento del capital invertido directamente por empresas extranjeras en el sector industrial, en el período consignado, fue del 16 por ciento.

CUADRO Nº 10
Aumento de la Inversión Directa Extranjera en el Sector
Industrial y su Relación con el Crecimiento de la
Mano de Obra Empleada: 1968-1971

| año | Inversión Directa Extranjera (miles de B./.) | Aumento % | Mano de Obra | Aumento % |
|------------|---|------------------|---------------------|------------------|
| 1968 | 56,052 | — | 1,661 | — |
| 1971 | 64,819 | 16 | 1,989 | 19 |

Fuente: **Inversiones...**

D.E.C., "Segundo Censo Nacional sobre Industria Manufacturera"

Por otro lado, es necesario analizar la composición de las inversiones directas extranjeras y su origen. A partir de 1965 — cuando hay información — entre las nuevas inversiones directas extranjeras van teniendo cada vez mayor importancia las provenientes de la reinversión de utilidades generadas localmente. En el Cuadro N° 11 se aprecia la importancia de la reinversión de utilidades locales, que en el caso panameño reciben un trato idéntico a la inversión que se origina directamente en el extranjero.

CUADRO N° 11
Composición de las Inversiones Directas Extranjeras
en Panamá: 1965-1968
(miles de B/.)

| AÑO | TOTAL | INGRESOS REINVERTIDOS | % |
|------------|--------------|------------------------------|----------|
| 1965 | 15,801 | 2,582 | 16.3 |
| 1966 | 11,748 | 3,434 | 29.2 |
| 1967 | 4,909 | 3,844 | 78.3 |
| 1968 | 12,584 | 3,018 | 24.0 |

Fuente: **Inversiones...**, Cuadro 12, p. 14.

3.—Repatriación de Utilidades

La extracción de beneficios por parte de empresas que operan en territorios foráneos, constituye tema de larga data. La exploración de riquezas materiales, humanas, y hasta culturales, de unos países por otros forma parte de la historia del desarrollo de todas las sociedades. Las modalidades han ido cambiando de acuerdo con los modos de producción dominantes. En una sección de este trabajo se menciona el cálculo hecho por el economista E. S. Hamilton de las riquezas mineras extraídas de América. En siglo y medio llegaron a Sevilla 185 mil kilos de oro y casi 17 millones de kilos de plata. (26) Otro investigador citado plantea que "el ferrocarril de Panamá prácticamente (drena) hacia los EE. UU. todo el excedente que representa la ganancia durante el período que va de 1856 a 1863; entre el 60 y 80 por ciento de los ingresos brutos." (27) La CEPAL calcula que los ahorros efectuados por las marinas mercantes del mundo, en especial la norteamericana, sólo en el año 1970, gracias a las tarifas que no reflejan las precios reales, llegaron a representar 210 millones de balboas. "Los ingresos efectivos percibidos por la Compañía del Canal ascendieron en 1970 a 175 millones de dólares, cantidad que por lo demás no refleja

(26) Castillero Calvo, Alfredo, **ob., cit.**, p. 24.

(27) Jaén S., Omar, **ob., cit.**, p. 17.

el monto de los peajes que potencialmente podrían obtenerse (385 millones de dólares) eliminando simplemente el subsidio implícito al transporte interoceánico que disfrutaban principalmente los grandes usuarios de los servicios del canal." (28) Algunos cálculos conservadores indican que la operación del canal le ha ahorrado a los EE. UU. una suma cercana a los seis mil millones de dólares.

Toda empresa que hace una inversión pretende beneficiarse en forma inmediata y recuperar su inversión en el plazo más breve. En el caso de las empresas extranjeras que hacen inversiones en Panamá, las leyes que regulan sus operaciones no determinan limitaciones muy específicas, ni orientan esas inversiones hacia áreas que estén fijadas dentro de una política. La última legislación aparentemente favorece las inversiones que se realizan en el sector correspondiente a las exportaciones. Sin embargo, la dificultad de definir una política ha frenado, en parte, las inversiones en el sector industrial.

Sin duda que las inversiones hechas en industrias de sustitución constituyen las fundamentales en el auge experimentado en 1960-1970. Con la excepción de la refinería de Bahía las Minas, que exporta la mayor parte de su producción, las restantes industrias se desarrollan en base a un "mercado cautivo". Los expertos de la OEA, en diferentes documentos, señalan su preocupación porque esto se hace en detrimento de las actividades exportadoras. (29) La tendencia a formalizar este problema muchas veces pasa por alto los factores más relevantes.

En la actualidad Panamá remite al exterior una suma mayor en concepto de utilidades a inversiones directas foráneas de lo que recibe anualmente por intermedio de esas mismas inversiones directas extranjeras. Las utilidades netas que se exportan desde 1965 fluctúan entre los 15 y 25 millones de balboas. En relación a las inversiones, se ha mantenido un equilibrio muy delicado que en la presente década no podrá mantenerse. La OEA calcula que en la primera mitad del decenio el promedio anual de utilidades alcanzará cifras cercanas a los 22 millones de balboas. Ha proyectado, al mismo tiempo, pago por factores que llegarán a los 55 millones en 1975. Esto representa una tendencia creciente. En 1971, por concepto de ingresos netos a las inversiones directas extranjeras, fueron repatriados más de B/.17 millones.

(28) **La Economía de Panamá y la Zona del Canal, CEPAL,** 1972, México, p. 9.

(29) **El esfuerzo interno y las necesidades de financiamiento externo para el desarrollo de Panamá,** Vol. I, Secretaría General de la OEA, Washington, agosto de 1973.

CUADRO N° 12

**Monto de las Inversiones Directas Extranjeras e Ingresos Netos
Obtenidos sobre las Inversiones, Años Seleccionados
(miles de balboas)**

| Año | Monto de la Inversión Directa Extranjera | Ingresos Netos |
|-------|---|-------------------|
| 1961 | 117,568 | 8,744 |
| 1965 | 163,333 | 14,283 |
| 1968 | 192,575 | 24,617 |
| *1971 | 269,294 | 17,462 |
| 1975 | — | 22,000** |

Fuente: **Inversiones...**, ob. cit.

* DEC, 1973

** OEA

En el sector industrial, las importantes inversiones realizadas en los primeros dos años del decenio 1960, ha generado un movimiento creciente en las utilidades. A diferencia del cuadro anterior, que seguramente se verá afectado por la compra estatal de la Cía. de Fuerza y Luz y, además, por la creación de productores independientes en las bananeras, las utilidades seguirán un rápido ritmo de crecimiento. Desde 1965 las utilidades superan holgadamente las inversiones anuales que se realizan directamente desde el exterior. En el Cuadro N° 13 se presentan, además del monto de inversiones y las utilidades, la cantidad invertida cada año.

CUADRO N° 13

**Monto de las Inversiones Directas Extranjeras, Inversiones Anuales
e Ingresos Netos Obtenidos sobre las Inversiones en Industrias,
Años Seleccionados
(en miles de balboas)**

| Año | Monto de las inversiones | Inversión ex'tranjera en el año | Ingresos netos de residentes en el exterior |
|-------|-----------------------------|------------------------------------|--|
| 1961 | 33,483 | 29,112 | 1,244 |
| 1965 | 52,706 | 1,590 | 3,191 |
| 1968 | 56,052 | 2,687 | 6,507 |
| 1970* | 58,897 | 999 | — (no hay datos) |
| 1971* | 64,819 | 5,922 | 8,455 |

Fuente: **Inversiones...**, Cuadros 13, 14, 27 y 31.

* DEC. 1973

“Si se analiza el rendimiento del monto del capital extranjero, se observa que B/.193 millones acumulados al 31 de diciembre de 1968, han dado margen a una salida de B/.170 millones en concepto de ganancia de sucursales, pago de dividendos e intereses en el período 1961-1968.” (30)

4.—Distribución de la inversión directa extranjera por rama y provincia

El rápido crecimiento del sector manufacturero, a partir de mediados de la década del 50, afecta positivamente su participación en la captación de inversiones directas extranjeras. De una participación relativamente débil (entre el 6 y 7 por ciento), en 1971 ya es uno de los sectores más importantes (25 por ciento). De una baja participación en la generación total de ingresos (14 por ciento) en 1961, diez años más tarde, representa casi la mitad de todas las utilidades (50 por ciento) que generan las inversiones directas extranjeras. Con la desaparición de la Fuerza y Luz, (es posible, y plausible, que también dejen de existir otros monopolios extranjeros en los servicios públicos) y la descentralización de las bananeras, la importancia relativa del sector industrial aumentará, a la vez que su ritmo de crecimiento absoluto seguirá creciendo.

La posibilidad de sustituir importaciones en un mercado pequeño pero de alta capacidad de adquisición, atrajo a un número plural de empresas manufactureras que hicieron transferencias de técnicas y personal especializado, aprovechando las condiciones favorables que presenta el sistema crediticio. Con muy pocas excepciones, la totalidad de las industrias manufactureras subsidiarias de empresas multinacionales se instalan en las ciudades terminales. Sólo una empresa extranjera exporta la mayor parte de su producción. Todas las restantes son empresas importadoras de insumos, que colocan en el mercado productos en los cuales la mano de obra representa un pequeño porcentaje del costo de producción.

(30) Alvarado, Virginia N. de, “Comentario” en *Inversiones...*, p. XV.

CUADRO Nº 14
Monto de las Inversiones Directas Extranjeras de 1960 a 1971
(en miles de balboas)

| Año | Monto Total | Industria |
|------------|--------------------|------------------|
| 1960 | 86,150 | 5,729 |
| 1961 | 117,568 | 33,483 |
| 1962 | 135,406 | 45,857 |
| 1963 | 144,910 | 52,128 |
| 1964 | 147,532 | 51,117 |
| 1965 | 163,333 | 52,706 |
| 1966 | 175,081 | 52,057 |
| 1967 | 179,991 | 53,364 |
| 1968 | 192,575 | 56,052 |
| 1969 | 214,111 | 57,898 |
| 1970 | 247,526 | 58,897 |
| 1971 | 269,294 | 64,819 |

Fuente: **Inversiones...**, Cuadros 13 y 14.
 DEC, 1973

La absorción de mano de obra por parte de las inversiones directas extranjeras está limitada por la alta tecnología que introduce al proceso de producción. En 1968 las empresas de inversión extranjera directa generan empleos para casi 18 mil trabajadores. En el mismo año, la Zona del Canal de Panamá daba trabajo estable a 22.900 obreros y empleados residentes fuera de la Zona. Los 40 mil trabajadores que participan en estas áreas de la producción constituyen la fuerza laboral más dinámica. El nivel de productividad y los altos salarios convierten a estos trabajadores en grupos con ventaja relativa sobre los demás obreros del país.

CUADRO Nº 15
Actividad Económica de la Población
Según Sector: 1968

| Sector | Número de Empleados | % |
|------------------------------|----------------------------|------------|
| Población total de | | |
| 15 años y más | 713.000 | — |
| Económicamente activa | 435,000 | 100 |
| Sector privado | 86,200 | 20 |
| Empresas de inversión | | |
| directa extranjera 1/ | 17,976 | 4 |
| Población desocupada | 31,000 | 1 |

Fuente: DEC, **Estadísticas del Trabajo, 1971**, Cuadro Nº 1
 1/ **Inversiones...**, p. XVI

Las ventajas que presenta Panamá a las inversiones extranjeras (directas o de cartera) son varias y coinciden con las que otros países también ofrecen: Un mercado cautivo, una legislación favorable y recursos disponibles esperando que sean explotados. Panamá, además, ofrece ciertas ventajas extraordinarias que se derivan de la privilegiada posición geográfica. El Canal de Panamá constituye una vía obligatoria en el transporte marítimo internacional. Se efectúa un promedio de 70 tránsitos diarios. Los barcos demandan, por un lado, diversos servicios que generan actividades económicas y, por otro lado, constituyen medios fáciles de transporte de bienes hacia otros países.

La población con una capacidad adquisitiva significativa se concentra en los alrededores de la ruta canalera donde se prestan importantes servicios a los barcos en tránsito. Un total de 70 millones de balboas en concepto de salarios pagados en la Zona del Canal son gastados en el mercado local. Además, la administración del canal gasta otra suma similar en diversas compras que realiza a productores con personería jurídica en Panamá.

La legislación favorable a las inversiones en industrias facilita a los interesados todo tipo de regalías y exoneraciones no comunes para otros sectores de la producción. Por último, las facilidades de transporte urbano y nacional, y la construcción de centros industriales especiales atrae al inversionista. El desarrollo de la industria ligera es la más favorecida, gracias a las condiciones señaladas. Además, en Colón se estructura una Zona Libre con propósitos comerciales y, también, de producción industrial semi-elaborada.

CUADRO Nº 16

**Monto de las Inversiones Directas Extranjeras en la República,
por Provincia, al 31 de Diciembre de 1968**

| PROVINCIA | MONTO | |
|---------------------------|-----------------|------|
| | (Miles de B./.) | % |
| TOTAL | 192,575 | 100 |
| Coclé | 5,383 | 2.8 |
| Colón | 45,358 | 23.6 |
| Chiriquí y Bocas del Toro | 32,851 | 17.0 |
| Panamá | 108.983 | 56.6 |

Fuente: **Inversiones...** Cuadro Nº 11, p. 13.

Se observa que más del 80 por ciento de las inversiones se concentran en las dos provincias que cercan a la Zona del Canal de Panamá. Las otras inversiones importantes se encuentran en Coclé — donde se montó una industria alimenticia cuyo mercado principal son las ciudades terminales — y la industria agro-exportadora del banano en las provincias de Bocas del Toro y Chiriquí.

Si excluimos a la Zona del Canal y a las inversiones de carteras, el país que tiene más intereses en Panamá es los Estados Unidos. Sus empresas son múltiples y cubren diferentes áreas de la producción. En la actualidad, sin embargo, hay una tendencia hacia la concentración de actividades en el sector industrial. La lenta — e insegura — retirada de las responsabilidades productivas (sin perder el monopolio de su mercado) en las bananeras, la venta de sus intereses en los servicios públicos* y su falta de interés directo (o inmediato) en la explotación de yacimientos mineros, hace que el sector industrial aumente su importancia relativa.

La inversión norteamericana representaba en 1960 más del 90 por ciento de las inversiones directas en el país (sin incluir el Canal de Panamá). El resto de las inversiones están representadas por países como Inglaterra, Suiza, Holanda, etc.

CUADRO Nº 17
Inversión Directa Extranjera e Ingresos Obtenidos por País
de Residencia del Inversionista: 1968

| PAIS | (en miles de B/.) | INGRESOS ^{2/} |
|----------------|---------------------------------|------------------------|
| | INVERSION DIRECTA ^{1/} | |
| Estados Unidos | 175,354 | 23,216.9 |
| Suiza | 5,466 | 616.2 |
| Inglaterra | 5,277 | 1,020.9 |
| Holanda | 2,063 | 3.5 |
| Otros países | 4.435 | 240.5 |

Fuente: *Inversiones...*, D.E.C.

1/ Cuadro Nº 26. 2/ Cuadro Nº 32.

Las grandes empresas "nacionales"

Las limitaciones de esta investigación se reflejan especialmente al constatar la dificultad de recabar información y analizar la totalidad de las empresas que cuentan con inversiones extranjeras. De acuerdo con la metodología utilizada por la Dirección de Estadística y Censo, de la Contraloría

*El gobierno panameño compró la "Compañía Panameña de Fuerza y Luz" a la Bois Cascade Corp., de los Estados Unidos, por la suma de B/.22.5 millones.

General de la República, la empresa de inversión directa extranjera consiste "en el hecho que el inversionista posee control administrativo sobre la empresa". Agrega, además, que la empresa inversionista debe ejercer "un control efectivo". En cambio, el móvil que lleva al empresario a efectuar una inversión de **cartera** se relaciona con "la negociabilidad de los valores, rendimiento, posibilidad de ganancia de capital, ventajas tributarias, perspectivas de modificaciones del tipo de cambio y colocación segura de su capital". (31)

La distinción es vaga y no presenta ventajas a quien desee conocer la composición y el comportamiento real de las inversiones extranjeras en el país. De hecho las empresas "nacionales" pueden ser controladas por múltiples mecanismos. La **inversión de cartera**, para controlar una empresa, no requiere la realización de un fuerte desembolso de capital. Hay formas más efectivas y que resultan de mayor ventaja para el inversionista. El más conocida y difundido es el control financiero, que permite al inversionista orientar a la empresa de acuerdo a las facilidades que ofrece a un tipo determinado de política. Otra forma de control, igualmente difundida, es el manejo tecnológico de los factores que participan en el proceso productivo. El sistema de patentes y el monopolio sobre los niveles más desarrollados del conocimiento, permiten a los inversionistas ejercer un control ilimitado sobre los factores que determinan el nivel de competencia de la empresa. Tal como se mencionó, además, la estructuración de un proceso de sustitución de importaciones que sirvió de base a la industrialización, requiere efectuar importaciones de materias primas y, sobre todo, insumos semielaborados. Quienes controlan estos últimos, ejercen su criterio sobre los niveles de productividad — y el éxito — de la empresa. Por último, en las actividades agro-exportadoras o los **enclaves** en general, la modalidad que aparenta estar gestándose para un futuro muy próximo es la configuración de empresas "nacionales" con aparatos de exportación y distribución internacionales controlados desde el exterior.

EL SISTEMA CREDITICIO Y LA INDUSTRIA

Los antecedentes presentados obligan a hacer un análisis, aunque somero, de la llamada industria nacional. Sus vinculaciones con el capital extranjero y su dependencia tecnológica son elementos que permiten al investigador proponer algunas hipótesis. En primer lugar, la industria nacional se encuentra dentro de un sistema internacional que le impone una dirección determinada en función de una dinámica que responde a los intereses de economías extranjeras en expansión. En segundo lugar, toda inversión en el sector manufacturero se realiza en función de los adelantos

(31) **Inversiones...**, ob., cit., p. IX

tecnológicos que responden a las estructuras (sociales) de producción de los países "altamente desarrollados". En consecuencia, la inversión extranjera es un complemento necesario a las inversiones domésticas que realiza el país extranjero. La exportación de capital está en función de la expansión de la sociedad que lo origina y no del país que sirve de receptor.

1.—DISA

Un ejemplo de esta situación se desprende del análisis de los préstamos concedidos por la institución de financiamiento denominada "Desarrollo Industrial, S. A.", (DISA). Fundada en 1964, bajo los auspicios de la AID de los EE. UU., hasta 1970 había otorgado un total de B/.9.880.547 en préstamos industriales. (Esta suma representa el 85.4 por ciento del total de créditos concedidos por DISA en el período mencionado). De los préstamos más del 72 por ciento — B/.7.135.261 — fue utilizado en la compra de maquinaria y equipo en los EE. UU. (32)

La industrialización es financiada por medio del endeudamiento interno que cubre los fuertes déficits que sufre el sistema.

2.—Efectos de los depósitos bancarios.

El incremento de depósitos en el sistema bancario panameño en los últimos catorce años se ha multiplicado casi 20 veces. De un total de B/.111 millones depositados en bancos locales —extranjeros y nacionales— en 1960, la suma casi alcanzó los dos mil millones de balboas en 1972. El comportamiento de los préstamos ha seguido una tendencia similar a la presentada por los depósitos. En 1960, el crédito total concedido por el sistema bancario local fue de B/.95 millones, mientras que el total de depósitos alcanzaba la suma ya mencionada (B/.111 millones). Para 1971, las líneas de crédito alcanzaron un total de B/.938.3 millones y los depósitos ya alcanzaban los B/.975 millones.

El incremento de los depósitos externos es significativo para comprender el rápido aumento experimentado por el sistema bancario. Mientras que en 1960, representaban menos del 30% (B/.32 millones) del total de depósitos, en 1971 participan con el 62 por ciento (B/.602 millones) de los depósitos. A partir de 1963, las líneas de crédito se abrieron hacia el exterior. En ese año alcanzaron la suma de B/.11.2 millones (el 9% del total de créditos), mientras que en 1971 representaban B/.375 millones (el 67 por ciento del total).

Los efectos sobre el sector manufacturero son considerables. En el período bajo análisis los préstamos bancarios pasaron de B/.5.7 millones

(32) **Estudios Sectoriales: Diagnóstico sector industrial**, Planificación de la Presidencia, Panamá, 1971, p. 100.

a B/.38.3 millones en 1971. Es importante señalar que el crecimiento del sector manufacturero no fue tan impresionante como el de otros sectores. A pesar de no contar con datos precisos, se puede afirmar — con un alto grado de seguridad — que los préstamos recibidos en el sector manufacturero fueron invertidos, en gran parte, en la compra de maquinaria y equipo en los EE. UU.

En el cuadro que a continuación se presenta, se pretende enfocar la tendencia seguida por los depósitos de acuerdo con su origen. Además, se destaca la participación del sector público en el sistema financiero.

*CUADRO Nº 18

Depósitos y Créditos Concedidos por el Sistema Bancario de Acuerdo a su Origen y Destino, de 1960 a 1971 (en millones de balboas)

| <u>Año</u> | <u>Total Depósitos</u> | <u>Depósitos Extranjeros</u> | <u>Depósitos Sector Público</u> | <u>Total Préstamos</u> | <u>Préstamos al Extranjero</u> |
|------------|------------------------|------------------------------|---------------------------------|------------------------|--------------------------------|
| 1960 | 111.6 | 32.1 | 16.7 | 95 | — |
| 1961 | 121.4 | 41.2 | 11.0 | 104.1 | — |
| 1962 | 140.1 | 46.7 | 12.1 | 115.6 | — |
| 1963 | 160.5 | 46.2 | 15.8 | 134.3 | 11.2 |
| 1964 | 158.2 | 47.6 | 14.2 | 153.2 | 11.3 |
| 1965 | 207.6 | 71.6 | 16.0 | 184.3 | 13.2 |
| 1966 | 266.7 | 107.8 | 17.0 | 240.8 | 45.6 |
| 1967 | 301.1 | 105.2 | 18.6 | 263.2 | 29.1 |
| 1968 | 342.2 | 124.8 | 16.2 | 302.4 | 41.8 |
| 1969 | 473.8 | 234.2 | 19.1 | 433.7 | 101.9 |
| 1970 | 675.9 | 369.0 | 18.3 | 665.3 | 243.5 |
| 1971 | 975.4 | 602.2 | 28.6 | 938.3 | 375.4 |

El salto cuantitativo se realiza en 1969, cuando los depósitos extranjeros casi se duplican en relación al año anterior. Más aún, los créditos al exterior se multiplican dos veces y medio. En los años siguientes el crecimiento sigue siendo muy acelerado. Un renglón que aumentó su participación a partir de 1971 fue el sector público. Durante todo el periodo analizado, sus depósitos se mantuvieron en un promedio de B/.16 millones. En 1971 alcanzaron los B/.28 millones, y en 1972 — de acuerdo a cifras preliminares — aumentó en más de un cien por ciento en relación al año inmediatamente anterior.

*Fuente: Dirección de Estadística y Censo.

Los depósitos extranjeros no cubren la totalidad de los préstamos al exterior lo que obliga al sistema a buscar un mercado en el interior del país. Dadas las limitaciones del sector manufacturero y la imposibilidad estructural de desarrollarse, le es vedada una participación más activa en el sistema financiero. La industria nacional alimenta su capacidad productiva de esta línea crediticia, en parte fundamental, de origen extranjero. Sin embargo, el crecimiento de otros sectores ha sido significativamente más importante que el manufacturero.

***CUADRO Nº 19**
Préstamos del Sistema Bancario de Acuerdo al Sector
(en millones de balboas)

| <u>Sector</u> | <u>1960</u> | <u>1963</u> | <u>1967</u> | <u>1971</u> |
|-------------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| TOTAL | 95.0 | 123.1 | 234.1 | 562.9 |
| Agricultura | 5.6 | 11.2 | 22.1 | 51.0 |
| Comercio | 33.6 | 51.6 | 117.1 | 302.4 |
| Manufactura | 5.7 | 16.9 | 20.2 | 38.3 |
| Vivienda y construcción | 6.7 | 21.1 | 41.2 | 80.7 |
| Consumo personal | 4.7 | 11.3 | 31.0 | 60.4 |
| Otros | 38.7 | 11.0 | 2.5 | 29.9 |

Las fuentes directas de financiamiento del sector industrial provienen en parte de la capacidad crediticia de un sistema bancario altamente subordinado al capital que circula a través de Panamá. Su colocación en el país resulta ser circunstancial, sin responder a una política nacional.

Hace falta, también, analizar la exportación de capitales panameños hacia los EE. UU. Estas cifras son imposibles de conseguir si no es a través del propio Departamento del Tesoro de los EE. UU.

Hace veinte años —1953— ciudadanos e instituciones panameños tenían invertidos en los EE. UU. cerca de B/.90 millones. **Esta cifra se ha ido incrementando con el paso de los años, siendo los panameños superados sólo por ciudadanos mexicanos en sus depósitos en los EE. UU.** La capacidad de generar un proceso de desarrollo industrial, que se complementa con una revolución agraria, está fuertemente ligada a la necesidad de retener ese capital que puede ser controlado y manejado dentro de una política de industrialización nacional. De acuerdo a David Turner, "el gobierno y pueblo panameños deben preocuparse por lograr la radicación de sus propios recursos financieros, antes que salir a la búsqueda de capitales extranjeros." (35)

*Fuente: Dirección de Estadística y Censo
(33) **Estructura Económica de Panamá**, Ed. América Nueva, México.
1958, p. 197

La inversión extranjera en el desarrollo industrial.

Según T. dos Santos, el capital extranjero cuenta en la América Latina con todo tipo de garantías. El autor brasileño menciona cinco ventajas que la inversión foránea tiene sobre la local:

- 1.—Se le exonera de los controles de cambio para importar.
- 2.—Se le financian locales para instalar industrias.
- 3.—Agencias oficiales le facilitan la industrialización.
- 4.—Obtiene préstamos de bancos extranjeros y locales que le dan prioridad, y
- 5.—Las altas utilidades pueden ser libremente reinvertidas.

Las condiciones necesarias para que se manifiesten estas ventajas se presentan en Panamá.

Para evitar todo problema de tipo cambiario, Panamá se ha resistido a cambiar su sistema monetario que consiste en el uso corriente de la moneda de los EE. UU. Esta política ha contado con el respaldo de eminentes economistas. Entre otros, George F. Luthringer — del Fondo Monetario Internacional — se pronunció a favor del sistema vigente y manifestó que "facilita las inversiones del capital extranjero en Panamá." (34)

Las inversiones públicas se constituyen en pasos previos necesarios antes de la consecución del capital extranjero. De acuerdo con la "estrategia para el desarrollo industrial", elaborada en 1971, "debe proveerse a los inversionistas foráneos (y locales) con servicios auxiliares para facilitar el establecimiento de nuevas empresas industriales, tales como selección de localización, tramitación de solicitudes de exoneración, reclutamiento y entrenamiento de personal". (35)

Además, el documento señaló que "es necesario que se estructuren programas bien diseñados de divulgación y propaganda para poner en contacto a los inversionistas extranjeros con las ventajas fiscales y de otra índole derivadas de las inversiones en el sector manufacturero de Panamá". (36)

La facilidad de lograr préstamos se descuenta cuando se analiza la composición de los créditos concedidos por las instituciones bancarias.

(34) Citado por Turner, David, *ob. cit.*, p. 185.

(35) **Estudios Sectoriales: Diagnóstico sector industrial**, p. 154.

(36) *Idem*.

En 1971, de un total de B/.938 millones facilitado en préstamo por el sistema bancario panameño, aproximadamente el 6 por ciento correspondía a la banca nacional. (37)

El destino de las utilidades — su repatriación o reinversión — que resultaban de las inversiones extranjeras no constituyen materia de legislación. Apenas si se logra establecer un control estadístico sobre el particular.

Los efectos de la inversión extranjera en el desarrollo social y económico de Panamá resultan contradictorios. Aunque eleva la productividad de los sectores beneficiados, no logra dinamizar la estructura de empleos. El sistema crediticio genera un excedente que es utilizado para promover la inversión extranjera. La utilización de instrumentos eficaces que impulsan el proceso de desarrollo industrial se enfrenta a los obstáculos propios de una estructura social altamente dependiente y de una rigidez agobiante.

CONCLUSIONES

1.—La incapacidad de absorber mano de obra excedente por parte de la inversión extranjera, se manifiesta no sólo en el sector industrial. En las áreas agropecuarias, donde se concentra el 42 por ciento de la población económicamente activa y que constituye la gran reserva de trabajo, el modelo que se sigue tiende a separar a los trabajadores de sus medios tradicionales de producción.

La **industrialización del agro** no es un fenómeno nuevo. Sin embargo, en Panamá, durante el último decenio el proceso ha sido sumamente rápido. "La modernización de las explotaciones trajo consigo importantes beneficios para la producción nacional, (pero) creó una difícil situación para los trabajadores permanentes y más aún para los temporales. El gran aumento del producto por trabajador en el sector —60 por ciento en diez años— se explica no sólo por la producción alcanzada sino también por el bajo nivel de incremento de la población—5.8 por ciento en total durante el período. Así el crecimiento agropecuario fue consecuencia de la modernización y ésta, en muchos casos, fue sinónimo de reducción de empleo". (38)

(37) Banco Nacional, Caja de Ahorros (oficiales) y el Banco General. Últimamente las empresas de inversión directa extranjera tienden a solicitar préstamos a sus casas matrices a intereses muy elevados. Esta situación nueva se refleja en el aumento de los pagos en concepto de intereses que va en aumento.

(38) **La situación y perspectivas del empleo en Panamá**, Tomo II, OIT, 1973. (PREALC).

La política de empleo del gobierno panameño no ha pasado por alto esta realidad. Sin embargo, la estrechez del campo en que puede maniobrar el sector oficial le obliga a proponer soluciones pragmáticas, de coyuntura, que en realidad no logran situar el problema ocupacional en toda su dimensión.

El IFARHU, institución para la formación de recursos humanos, percibe una tendencia cuya dirección es muy definida. "El esfuerzo de creación de nuevos empleos deja siempre e infortunadamente un saldo de personas sub-empleadas. Respecto a ellas deben prepararse programas especiales, preferentemente aquellos que puedan combinar una fórmula **formación-producción**". (39) La estructura de empleo tiene que amoldarse a la nueva modalidad, creándose una nueva categoría de "personas sub-empleadas". El efecto de las inversiones extranjeras y la incapacidad de orientarlas efectivamente genera una nueva capa social, con características propias, y una dinámica a la cual ya muchos le atribuyen particularidades que van desde su condición de **lumpen** hasta un potencial **revolucionario**.

2.—El sistema crediticio dominado por las grandes empresas multinacionales y sus agencias financieras, logra establecer una relación entre la inversión y el nivel tecnológico. Por un lado, el capital para iniciar operaciones, o destinado a incrementar los niveles de producción, tiende a ser condicionado por la aceptación de una forma determinada de organización. El sistema administrativo y los niveles tecnológicos responden a los modelos previamente establecidos.

Por otro lado, la eficiencia de la empresa montada por la inversión extranjera tiende a desplazar o a incorporar las industrias de capital nacional. Los niveles de producción están íntimamente ligados a la capacidad tecnológica. La hegemonía ejercida por los países dominantes descansa cada vez menos en las formas tradicionales — que aún subsisten — y cada vez más en las notables ventajas que le concede una brecha científica y tecnológica en constante incremento. La productividad del conjunto de empresas de inversión directa extranjera — 90 por ciento de los EE. UU. — supera con creces el conjunto total del sector industrial nacional.

3.—Las inversiones extranjeras, aparentemente, no son capaces de generar un proceso de desarrollo industrial. Las razones son varias, desprendiéndose de su propia dinámica. Además, la estructura interna del país que sirve de receptor a las inversiones no está en condiciones de ejercer una política coherente en función del desarrollo. La inversión extranjera coarta la formación de una clase dirigente capitalista capaz de generar una expan-

(39) Russo, Aura E. de. "La urgencia del progreso imperativo contemporáneo", *Boletín Técnico*, 1971, IFARHU. Panamá, p. 16.

sión económica autóctona. Incluso, la formación de sectores obreros altamente productivos e integrados a pautas culturales ajenas al país logra romper el vínculo entre los sectores más avanzados de los trabajadores y los grupos que deberían encontrarse en vías de integración. Socialmente los agentes promotores del desarrollo son deformados y convertidos en apéndices de empresas internacionales.

La empresa controlada por inversiones extranjeras, "internalizará" (40) las trabas al comercio exterior — que surgiría como secuela natural a los aumentos de producción — al acatar las prohibiciones impuestas por las casas matrices a las exportaciones. Todo desarrollo llega a un límite, encontrándose con un "techo" insuperable.

La posibilidad de reemplazar estas empresas de "sustitución de importaciones" por industrias de exportación, reorientando las inversiones extranjeras, resultar ser un reto difícil de enfrentar. La dificultad se agudiza por razón de la imposibilidad de operacionalizar una política definida localmente. El "techo" establecido por las inversiones extranjeras ni siquiera se eleva. Es trasladado horizontalmente.

(40) Nun, José: **Superpoblación relativa, ejército industrial de reserva y masa marginal**, CELADE, 1971.

