

UNIVERSIDAD DE PANAMÁ
VICERRECTORIA DE INVESTIGACIÓN Y POSTGRADO
FACULTAD DE HUMANIDADES
PROGRAMA DE MAESTRIA EN HISTORIA DE LAS RELACIONES DE
PANAMA CON LOS ESTADOS UNIDOS

EL CONSENSO DE WASHINGTON Y SUS EFECTOS EN LA
DEPENDENCIA ECONÓMICA Y POLÍTICA DE PANAMÁ HACIA LOS
ESTADOS UNIDOS (1990–2000)

POR
VICTOR NOEL
8-762-1342

TESIS PRESENTADA PARA OPTAR POR EL TITULO DE MAESTRIA EN
HISTORIA: HISTORIA DE LAS RELACIONES DE PANAMA CON LOS
ESTADOS UNIDOS

Director de tesis: Orestes Arenas

PANAMÁ, 2025

DEDICATORIA

A mi familia:

A mis padres Eriselda Flores y Catalina Camarena que siempre creyeron en mí y rezaron a Dios para que me ilumine mas todo me salga bien.

A mis hijos Rosa Noelia Noel, Víctor Noel, Naila Noel, Maybelis Noel y Ronaldo Noel que han sido mi inspiración y fortaleza para seguir adelante a ellos siempre he querido dar ejemplo de sacrificio y valor por ideales nobles.

AGRADECIMIENTO

A todos los profesores y compañeros que participaron en la Maestría Historia de las relaciones de Panamá con los Estados Unidos, por la sana convivencia y los conocimientos adquiridos en las diversas especialidades de la Historia y en el devenir histórico panameño Al profesor Arenas Orestes, asesor de esta tesis, por sus conocimientos en Historia Económica panameña, a los profesores de las diferentes materias Fernando Aparicio, Pantaleón García, Edda Zamudio, Fermina Santana y Ana Elena Porras.

A mi amigo Vital Moreno por su ayuda que fue importante para el logro de los objetivos de esta investigación

ÍNDICE GENERAL

Dedicatoria	ii
Agradecimiento	iii
Resumen	iv
Abstract	iv
Introducción	viii
CAPITULO I. ASPECTOS GENERALES	1
1.1. Contextualización del problema	2
1.2. Problema de investigación	3
1.3. Justificación	4
1.4. Objetivos del estudio	5
1.4.1. Objetivo general	5
1.4.2. Objetivos específicos	6
1.5. Hipótesis	6
1.6. Alcance y delimitaciones	6
CAPITULO II: MARCO TEÓRICO-CONCEPTUAL	8
2.1. Antecedentes históricos de la relación Panamá–Estados Unidos	9
2.1.1. La génesis de la dependencia: del Tratado Mallarino–Bidlack al Tratado Hay–Bunau Varilla	9
2.1.2. Intervención militar y control económico en el siglo XX	17
2.1.3. Transición del canal y nuevas formas de injerencia	21
2.1.4. El papel de los Estados Unidos en la configuración del modelo económico panameño	22
2.2. Teoría de la dependencia: principales exponentes y categorías	23
2.2.1. Concepto, exponentes y categorías	23
2.2.2. Consecuencias de la teoría de la dependencia	26
2.2.3. Críticas a la teoría de la dependencia	26
2.2.2. El neoliberalismo como doctrina económica y política	27
2.3. Consenso de Washington	28
2.3.1. Antecedentes históricos del orden económico internacional	28
2.3.1.1. Los Acuerdos de Bretton Woods y el inicio del	

orden financiero global	28
2.3.2.2. Transición hacia el neoliberalismo y reconfiguración del poder económico global	35
2.3.2. Concepto	44
2.3.4. Origen y contexto	47
2.3.5. Principales políticas del Consenso de Washington	51
2.3.6. Impacto del Consenso de Washington	52
2.3.7 Críticas al Consenso de Washington	53
2.3.8. Alternativas al Consenso de Washington	54
CAPÍTULO III. CONTEXTO HISTÓRICO-POLÍTICO Y ECONÓMICO DE PANAMÁ EN LOS AÑOS 90	55
3.1 Transición democrática y post-invasión estadounidense (1989–1994)	56
3.2 Privatizaciones y reestructuración del Estado	57
3.3 Influencia del Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial	57
3.4 Papel de Estados Unidos en la orientación de las reformas estructurales	58
CAPÍTULO IV. EL CONSENSO DE WASHINGTON EN PANAMÁ: POLÍTICAS APLICADAS EN PANAMÁ Y SUS CONSECUENCIAS	60
4.1. Reconstrucción institucional y consolidación del modelo neoliberal	61
4.2. Instrumentos de control económico y financiero	61
4.3. Influencia en la toma de decisiones políticas y estratégicas	62
4.4. El Consenso de Washington como expresión del neocolonialismo estadounidense	63
4.4.1. Antecedentes en Panamá: Sal I y Sal II	63
4.5. Fase de ajuste estructural (1990-1999)	65
4.5.1. La política económica de Guillermo Endara (1989-1994)	67
4.5.2. La gestión gubernamental de Ernesto Pérez Balladares (1994.1999)	70

4.5.3. Efectos en las ganancias y los ingresos producto de la ejecución presupuestaria de la administración pública y la deuda pública (1990-1999)	74
4.5.4. Impactos sociales y laborales del ajuste estructural	87
4.5.5. Consecuencias político-institucionales del modelo neoliberal	88
CONCLUSIONES	93
REFERENCIA BIBLIOGRÁFICA	98

Resumen

Este estudio analiza los efectos del Consenso de Washington en la profundización de la dependencia económica y política de Panamá hacia Estados Unidos entre 1990 y 2020. A través de un enfoque cualitativo, histórico-crítico y documental, se examinan los antecedentes históricos de la relación asimétrica entre ambos países, las reformas neoliberales aplicadas en el marco de la liberalización, privatización y desregulación, y sus repercusiones en la estructura económica y en la soberanía estatal. Se argumenta que las políticas impulsadas por organismos multilaterales, lejos de promover un desarrollo autónomo, consolidaron un modelo dependiente basado en el sector servicios y en la vulnerabilidad frente al capital transnacional. Asimismo, se plantea la necesidad de repensar el paradigma de desarrollo neoliberal desde alternativas más justas, inclusivas y sostenibles, en sintonía con los debates críticos latinoamericanos sobre dependencia y globalización.

Palabras clave: consenso de Washington, Panamá, dependencia económica, neoliberalismo, Estados Unidos, política económica, soberanía

Abstract

This study analyzes the effects of the Washington Consensus on the deepening of Panama's economic and political dependency on the United States between 1990 and 2020. Using a qualitative, historical-critical, and documentary approach, it examines the historical background of the asymmetric relationship between the two nations, the neoliberal reforms implemented under the principles of liberalization, privatization, and deregulation, and their impact on the economic structure and state sovereignty. The findings suggest that policies promoted by multilateral organizations, rather than fostering autonomous development, reinforced a dependent model based on the service sector and vulnerability to transnational capital. The research highlights the need to rethink the neoliberal development paradigm and consider more just, inclusive, and sustainable alternatives, aligned with critical Latin American perspectives on dependency and globalization.

Keywords: Washington Consensus, panama, economic Dependency, neoliberalism, United States, economic Policy, sovereignty

INTRODUCCIÓN

A finales del siglo XX, América Latina vivió un profundo proceso de reordenamiento estructural impulsado por organismos multilaterales como el Fondo Monetario Internacional (FMI), el Banco Mundial (BM) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Este proceso estuvo guiado por el denominado Consenso de Washington, un conjunto de recomendaciones de política económica que promovían la liberalización de los mercados, la privatización de empresas estatales, la apertura comercial y la desregulación del Estado. Panamá, debido a su posición geoestratégica y a su estructura económica abierta, fue uno de los países donde estas reformas se aplicaron con especial énfasis y rapidez a partir de la década de 1990.

Lejos de fomentar un desarrollo autónomo, estas políticas profundizaron los patrones históricos de dependencia estructural de Panamá hacia Estados Unidos. En lugar de diversificar su economía y fortalecer su soberanía política, el país consolidó un modelo económico basado en el sector servicios, altamente sensible a los flujos financieros globales y alineado con los intereses del capital transnacional. Esta situación no es nueva, pues desde el siglo XIX Panamá ha mantenido una relación asimétrica con Estados Unidos, marcada por el intervencionismo político, el control de infraestructuras estratégicas como el ferrocarril y el Canal de Panamá, y la subordinación de su modelo económico a las directrices de Washington.

Tras la crisis de la deuda externa, Panamá, al igual que otros países latinoamericanos, adoptó reformas inspiradas en las recomendaciones del

Consenso de Washington, impulsadas por organismos multilaterales. Sin embargo, más de 25 años después de la implementación de estas políticas, los resultados en términos económicos y sociales han sido contradictorios y, en algunos casos, insatisfactorios. Esta realidad plantea dudas sobre la efectividad y pertinencia de dicho modelo para el contexto panameño, especialmente en áreas clave como la política tributaria. Asimismo, existen cuestionamientos respecto a la coherencia interna del modelo y las premisas en las que se fundamenta, como la supuesta ineficiencia estatal, que podrían haber limitado el cumplimiento de sus objetivos. Por ello, resulta fundamental analizar los efectos reales del Consenso de Washington en la dependencia económica y política de Panamá hacia Estados Unidos durante la década de 1990, así como identificar posibles ajustes para mejorar las políticas económicas futuras.

En este marco, el presente trabajo de grado tiene como objetivo analizar los efectos del Consenso de Washington en la profundización de la dependencia económica y política de Panamá hacia Estados Unidos, tomando en cuenta los antecedentes históricos de esa relación como las consecuencias específicas de las reformas estructurales implementadas entre 1990 y 2020, período que abarca la instalación de la democracia tras la invasión estadounidense de diciembre de 1989. El análisis se sustenta en una perspectiva crítica basada en la teoría de la dependencia y los estudios sobre neoliberalismo, partiendo del entendimiento de que el desarrollo desigual entre centro y periferia no es un accidente del sistema, sino una condición estructural.

De este objetivo se derivan los siguientes objetivos específicos:

- Examinar el contexto histórico y económico que facilitó la adopción del modelo neoliberal en Panamá a partir de la década de 1990.

- Identificar y describir las principales medidas del Consenso de Washington implementadas en Panamá.
- Evaluar el impacto de dichas políticas en la estructura económica panameña.
- Analizar cómo estas reformas afectaron la capacidad del Estado panameño para ejercer soberanía política.
- Interpretar los resultados desde la teoría de la dependencia y el enfoque crítico del neoliberalismo.

Esta problemática reviste especial importancia, ya que invita a reflexionar sobre los límites del modelo neoliberal, la fragilidad de la soberanía panameña frente a intereses extranjeros y la urgencia de pensar alternativas de desarrollo más justas, inclusivas y sostenibles. Asimismo, este estudio busca contribuir al debate sobre los efectos de las reformas neoliberales en América Latina, desde una mirada situada y crítica que recupere la historia política y económica del istmo panameño como clave para comprender su presente.

Aunque Panamá ha mostrado indicadores macroeconómicos positivos en las últimas décadas, persisten profundas desigualdades sociales, una débil institucionalidad estatal y una marcada dependencia de capitales e intereses externos. En este contexto surge la pregunta central de esta investigación: ¿En qué medida la implementación del Consenso de Washington ha contribuido a consolidar una relación de dependencia económica y política entre Panamá y Estados Unidos durante el periodo 1990–2000 y cuáles son sus efectos?

La hipótesis que guía este estudio plantea que la implementación de las políticas del Consenso de Washington en Panamá, a partir de la década de

1990, contribuyó a reforzar la dependencia económica y política del país hacia Estados Unidos, con sus efectos en la liberalización económica, la privatización de sectores estratégicos y el debilitamiento del rol del Estado.

Este estudio resulta pertinente porque permite comprender cómo las decisiones económicas adoptadas bajo el Consenso de Washington han configurado un modelo de desarrollo dependiente que limita la capacidad del Estado panameño para definir soberanamente sus políticas públicas. Asimismo, aporta al debate académico sobre las consecuencias de las reformas neoliberales en América Latina y la necesidad de replantear el paradigma de desarrollo dominante, favoreciendo alternativas que garanticen mayor justicia social, equidad y autonomía económica. El caso de Panamá es especialmente relevante por su ubicación geoestratégica, su relación histórica con Estados Unidos y su papel como centro financiero y logístico regional.

La investigación se desarrollará con un enfoque cualitativo, de carácter documental y analítico. Se emplearán los métodos histórico-crítico y analítico-sintético, aplicando la técnica de análisis de contenido a documentos oficiales, tratados, informes económicos, legislación nacional, discursos políticos y bibliografía académica especializada. El periodo de análisis comprende desde 1990 hasta 2020, permitiendo observar el desarrollo y los efectos acumulados de las reformas impulsadas por el Consenso de Washington en la realidad económica y política panameña.

El trabajo está organizado en cuatro capítulos: el primero aborda los antecedentes históricos de la relación entre Panamá y Estados Unidos, desde el siglo XIX hasta finales del siglo XX, destacando los hitos que consolidaron la

dependencia. El segundo capítulo desarrolla el marco teórico y conceptual, presentando los principales enfoques críticos sobre la dependencia, el neoliberalismo y el Consenso de Washington. El tercer capítulo analiza las reformas estructurales impulsadas en Panamá desde 1990, detallando sus características, actores y procesos de implementación. El cuarto capítulo examina las consecuencias económicas y políticas de estas reformas, evidenciando su impacto en la soberanía nacional y la profundización de la dependencia hacia Estados Unidos. Finalmente, se presenta una discusión crítica de los hallazgos desde la teoría de la dependencia y se proponen posibles líneas de reflexión hacia modelos de desarrollo alternativos.

Se espera que este estudio sirva como referencia para investigaciones relacionadas con la historia contemporánea de Panamá en el contexto latinoamericano, desde una perspectiva crítica que cuestione las estructuras de dependencia heredadas y consolidadas mediante modelos de desarrollo impuestos. El análisis de las políticas del Consenso de Washington y sus repercusiones en la soberanía económica y política panameña aporta elementos valiosos para comprender los vínculos estructurales que América Latina mantiene con los centros de poder global y para formular propuestas alternativas de desarrollo más equitativas y autónomas.

CAPÍTULO I.

ASPECTOS GENERALES DE LA INVESTIGACIÓN

1.1. Contextualización del problema

A finales del siglo XX, América Latina vivió profundas transformaciones estructurales impulsadas por políticas neoliberales articuladas bajo el denominado Consenso de Washington. Este conjunto de recomendaciones — eliminación de barreras arancelarias, apertura de mercados, desregulación y reducción del gasto público, entre otras— fue promovido por instituciones financieras internacionales con sede en Washington D. C., como el Fondo Monetario Internacional (FMI), el Banco Mundial (BM) y el Departamento del Tesoro de los Estados Unidos. Estas políticas se convirtieron en la hoja de ruta dominante para gobiernos latinoamericanos que buscaban estabilizar economías marcadas por estancamiento, inflación y crisis de endeudamiento externo.

En el caso particular de Panamá, el tránsito hacia la reconstitución del orden institucional tras la invasión estadounidense de 1989 coincidió con la adopción de reformas estructurales alineadas con las recomendaciones del Consenso. En este sentido, el país no solo enfrentó la necesidad de consolidar su democracia y restablecer la vigencia del Estado de derecho, sino también de ajustar su modelo económico a las exigencias del mercado global y de sus principales socios comerciales, en especial Estados Unidos. De esta manera, a lo largo de la década de 1990, Panamá experimentó un proceso de transformación económica y política que contribuyó a consolidar formas de dependencia que ya tenían raíces históricas bien arraigadas.

1.2. Problema de investigación

La relación entre Panamá y los Estados Unidos se ha caracterizado históricamente por una marcada asimetría de poder, expresada tanto en intervenciones directas en los asuntos internos del país como en formas más complejas y estructurales de influencia económica, política e institucional. Esta relación, profundamente arraigada desde la construcción y administración del Canal de Panamá, se reconfiguró a finales del siglo XX en el marco de los procesos de ajuste estructural y liberalización económica impulsados a escala global.

No obstante, pese a la abundante literatura sobre el Consenso de Washington y sus efectos en América Latina, son escasos los estudios que analizan de manera específica cómo las políticas derivadas de este paradigma, implementadas en Panamá durante el periodo 1990–2000, contribuyeron a profundizar o redefinir su dependencia económica y política respecto de los Estados Unidos. En particular, resulta necesario examinar cómo dichas políticas operaron en un contexto de reconstrucción institucional posterior a la invasión estadounidense de 1989 y de reinserción del país en los circuitos de la economía global.

En este sentido, el presente estudio se propone analizar, desde una perspectiva crítica, de qué manera las reformas estructurales promovidas bajo el Consenso de Washington —tales como los procesos de privatización, la apertura de los mercados financieros, la flexibilización laboral y las políticas fiscales orientadas al ajuste— incidieron en las dinámicas de dependencia económica y política de Panamá hacia los Estados Unidos, en un momento

clave de su incorporación al modelo neoliberal y de redefinición de su soberanía económica y política.

1.3. Justificación

La década de 1990 constituye un punto de inflexión en la trayectoria socioeconómica y política de Panamá, al coincidir la consolidación del orden democrático posterior a la invasión estadounidense de 1989 con la adopción de un modelo económico alineado con las directrices del Consenso de Washington. Dicho proceso no se limitó a la implementación de reformas macroeconómicas orientadas a la liberalización del mercado, sino que implicó transformaciones profundas en la estructura productiva, el rol del Estado y las relaciones de poder tanto en el ámbito interno como en el plano internacional.

Desde una perspectiva histórica, este estudio resulta relevante porque permite situar las reformas económicas de los años noventa dentro de una relación bilateral entre Panamá y Estados Unidos marcada por asimetrías estructurales de poder, en la que las políticas económicas operaron como mecanismos indirectos de influencia y condicionamiento. El análisis de este periodo contribuye, además, a comprender la transición de formas de dominación directa hacia modalidades más sutiles de dependencia económica y política, propias del contexto neoliberal.

En el plano académico, la investigación aporta al debate crítico sobre la eficacia y las consecuencias del Consenso de Washington en países de economía pequeña y altamente abierta, como Panamá, un caso frecuentemente omitido o tratado de manera marginal en los estudios regionales. Al centrarse en el contexto centroamericano y en un país con una historia singular de

intervención externa, el estudio ofrece evidencia empírica y un análisis interpretativo que enriquecen la literatura sobre neoliberalismo, dependencia y globalización desde una perspectiva periférica.

Desde una dimensión política y social, el trabajo ofrece insumos analíticos para la evaluación de políticas públicas actuales y futuras, al identificar los efectos de largo plazo que las reformas estructurales tuvieron sobre la soberanía económica, la capacidad reguladora del Estado y la autonomía en la toma de decisiones nacionales. En este sentido, los hallazgos de la investigación pueden contribuir al diseño de estrategias de desarrollo que contemplen un mayor equilibrio entre apertura económica, justicia social y autonomía política en un mundo crecientemente interdependiente.

Este presente estudio, por lo tanto, no solo busca explicar un proceso histórico específico, sino también aportar herramientas conceptuales y analíticas para la comprensión crítica de la dependencia contemporánea de Panamá, situando el debate en el cruce entre economía, política y poder en el contexto de la globalización neoliberal.

1.4. Objetivos del estudio

1.4.1. Objetivo general

- Analizar los efectos del Consenso de Washington en la dependencia económica y política de Panamá hacia los Estados Unidos durante el periodo 1990–2000.

1.4.2. Objetivos específicos

- Examinar las principales reformas económicas introducidas en Panamá entre 1990 y 2000 y su vinculación con las directrices del Consenso de Washington.
- Identificar los mecanismos mediante los cuales estas reformas influyeron en la estructura de la economía panameña y su apertura hacia capitales e intereses estadounidenses.
- Evaluar las consecuencias políticas internas y externas derivadas de la implementación de estas políticas, especialmente en términos de soberanía y autonomía en la toma de decisiones.

1.5. Hipótesis

La implementación de las políticas económicas derivadas del Consenso de Washington en Panamá durante el periodo 1990–2000 contribuyó a profundizar y reconfigurar la dependencia económica y política del país hacia los Estados Unidos, al debilitar la capacidad reguladora del Estado, fortalecer la presencia del capital transnacional y limitar la autonomía en la toma de decisiones económicas y políticas estratégicas.

1.6. Alcance y delimitaciones

Este estudio se concentra en el análisis de políticas implementadas entre 1990 y 2000, periodo que abarca la consolidación democrática posterior a la invasión estadounidense de 1989, la gestión de los tratados Torrijos-Carter sobre la transferencia del Canal y los esfuerzos de inserción en la economía global. No se abordan en profundidad procesos posteriores a 2000 ni se realizan

comparaciones extensas con otros países de la región, salvo en casos puntuales que aporten contexto explicativo.

CAPÍTULO II
MARCO TEÓRICO-CONCEPTUAL

2.1. Antecedentes históricos de la relación Panamá–Estados Unidos

2.1.1. La génesis de la dependencia: del Tratado Mallarino–Bidlack al Tratado Hay–Bunau Varilla

La génesis de la relación de dependencia entre Panamá y los Estados Unidos puede rastrearse desde el Tratado Mallarino–Bidlack (1846) hasta su culminación en el Tratado Hay–Bunau Varilla (1903). Según Muñoz (2023) en su artículo *Una relación diplomática de 200 años: Panamá y Los Estados Unidos*, el inicio formal de las relaciones diplomáticas entre Panamá y Estados Unidos ha sido tradicionalmente situado en la firma del Tratado Mallarino–Bidlack (1846), particularmente por el alcance estratégico del artículo 35, que concedía a Estados Unidos amplios beneficios vinculados al derecho de tránsito a través del istmo. Esta disposición, sustentada en la privilegiada posición geográfica de Panamá y en la herencia de las rutas coloniales, marcó un punto de inflexión en la relación bilateral, al institucionalizar una asimetría jurídica y política favorable a los intereses estadounidenses.

Si bien el tratado establecía como contraprestación la garantía de la soberanía de la República de Nueva Granada sobre el istmo, en la práctica dicho compromiso operó como un mecanismo legitimador de la intervención estadounidense, más que como una garantía efectiva de autodeterminación. En este sentido, el Mallarino–Bidlack se inserta dentro de una lógica expansionista coherente con la doctrina del Destino Manifiesto, cuya aplicación en Hispanoamérica coincidió temporalmente con la guerra entre Estados Unidos y México (1846–1848), conflicto que culminó con la pérdida de cerca del cincuenta por ciento del territorio mexicano.

Asimismo, como señala Muñoz (2023), el tratado facilitó la penetración temprana del capital estadounidense en el istmo, particularmente mediante la concesión para la construcción del ferrocarril transístmico, infraestructura concebida para agilizar el tránsito de ciudadanos y mercancías estadounidenses. Este proyecto no solo respondió a intereses económicos y comerciales, sino que también reforzó una narrativa civilizatoria, en la cual el ferrocarril fue presentado como símbolo de progreso y modernidad, legitimando la presencia estadounidense bajo el supuesto de llevar “civilización” a los pueblos de Hispanoamérica.

Este discurso se articuló estrechamente con la Doctrina Monroe, cuyo bicentenario coincide con el establecimiento del primer consulado de Estados Unidos en el istmo de Panamá en 1823, hecho que antecede incluso al tratado de 1846. La creación de este consulado, motivada por la preocupación estadounidense ante la influencia británica en el Caribe y en la ruta transístmica, revela que el interés estratégico de Estados Unidos por Panamá se manifestó de forma temprana y sistemática. La designación de David S. Craig como primer agente consular, confirmada documentalmente en abril de 1823, evidencia una presencia diplomática activa orientada a la protección de intereses comerciales y geopolíticos.

El análisis propuesto por Muñoz permite comprender que las relaciones entre Panamá y Estados Unidos no surgieron de manera circunstancial ni equilibrada, sino que se estructuraron desde sus orígenes sobre una base de intereses estratégicos, control del tránsito interoceánico y expansión económica. Esta configuración inicial sentó las bases de una relación de dependencia histórica, cuyos mecanismos se transformarían con el tiempo, pero mantendrían

una constante: la subordinación del istmo a los intereses geopolíticos y económicos de Estados Unidos.

En este proceso, los acontecimientos políticos y geoestratégicos de finales del siglo XIX desempeñaron un papel determinante. Cuando en el Istmo de Panamá estalla la crisis política interna entre liberales y conservadores, materializada en la Guerra de los Mil Días (1899-1902), los Estados Unidos, amparados en la Doctrina Monroe, consolidaban su ascenso como potencia hemisférica tras obtener importantes triunfos militares frente a antiguas potencias europeas.

En este contexto, el triunfo estadounidense en la Guerra Hispano-Estadounidense de 1898 marcó un punto de inflexión en su política exterior. Como señala Caballero (2025), la rápida y efectiva derrota de las tropas españolas en Cuba, así como la pérdida por parte de España de Puerto Rico en América y de Filipinas y Guam en el Asia-Pacífico, evidenció para las autoridades estadounidenses la necesidad estratégica de asegurar el control de una vía interoceánica. Esta victoria reforzó la convicción de que la construcción y control del Canal de Panamá resultaban fundamentales para la proyección geopolítica, comercial y militar de los Estados Unidos, particularmente en aquellos territorios caracterizados por inestabilidad política, debilidad institucional o administraciones consideradas deficientes, a los que se atribuía la condición de “Estados fallidos” (Caballero, 2025, p. 3).

Desde esta perspectiva, el Tratado Hay–Bunau Varilla no constituye un hecho aislado, sino la expresión jurídica culminante de una relación asimétrica, forjada bajo el amparo de la Doctrina Monroe y orientada a consolidar una forma

temprana de dependencia política, económica y territorial, que sentó las bases del posterior neocolonialismo estadounidense en Panamá.

Pero hay que destacar que la relación de dependencia entre Panamá y Estados Unidos tiene sus orígenes en el siglo XIX, cuando el istmo aún formaba parte de la República de la Nueva Granada. Según Arauz (2015), en su artículo *Hegemonía de Estados Unidos en el Istmo de Panamá desde mediados del siglo XIX hasta el Tratado Hay-Bunau Varilla*, durante la segunda mitad del siglo XIX, la hegemonía capitalista de Estados Unidos ya se había consolidado y se manifestaba, especialmente, en la zona de tránsito comprendida inicialmente entre Panamá y Chagres. En esta etapa, -según este autor- se utilizó el Camino de Cruces y la vía fluvial para facilitar el transporte, especialmente durante la "fiebre del oro" en California. Posteriormente, la ruta entre Panamá y Aspinwall (actual Colón), vinculada al ferrocarril transístmico, cobró mayor importancia.

De igual forma, para Araúz (2017), en otras regiones del Istmo, como Bocas del Toro, a finales del siglo XIX, la presencia estadounidense se evidenciaba a través de empresas dedicadas al cultivo y comercio del banano, entre las cuales se destacó la United Fruit Company, símbolo de la preponderancia económica estadounidense en la zona. Esta influencia no solo se limitó a esta parte del territorio panameño, sino que se extendió, posteriormente, a la provincia de Chiriquí, y alcanzó otros países centroamericanos como Guatemala, Honduras, El Salvador, Nicaragua y Costa Rica, así como territorios caribeños como Jamaica y Santo Domingo, e incluso ciudades en Colombia, como Santa Marta, y en Ecuador.

La penetración de Estados Unidos en Panamá y en Centroamérica durante la segunda mitad del siglo XIX representó el inicio de un proceso decisivo para la consolidación de la hegemonía estadounidense en la región, en un contexto marcado por la decadencia progresiva del imperio británico, que hasta entonces había mantenido una influencia considerable en estas latitudes. Mientras Estados Unidos expandía su presencia económica y política mediante el control de rutas estratégicas de tránsito, como el Camino de Cruces y posteriormente el ferrocarril transístmico, el Reino Unido intentaba conservar y reforzar su dominio colonial y comercial en el Caribe y Centroamérica, pero enfrentaba limitaciones crecientes ante el ascenso de la potencia norteamericana.

Este enfrentamiento entre ambas potencias se manifestó no solo en la competencia por el control de rutas y territorios estratégicos, sino también en la influencia ejercida sobre las economías locales a través de la inversión y la instalación de empresas multinacionales. Este modelo de penetración económica y política se replicó en otros países de Centroamérica y en territorios caribeños y sudamericanos, consolidando un sistema de dominación neocolonial que marcó el inicio del predominio estadounidense en la región y el desplazamiento progresivo del poder británico. Por eso, según Celestino Arauz (s/f)

...el predominio estadounidense, tanto en los mercados de la Nueva Granada, incluyendo el territorio istmeño, como en el ámbito geopolítico, adquirió carta de naturaleza. Ello se plasmó mediante tratados, protocolos y otros documentos suscritos en el plano gubernamental, entre la República sudamericana y la cada vez más expansiva nación del norte, al igual que por medio de contratos con compañías estadounidenses de capital privado. (p.1)

Un hito clave en esta dinámica fue el Tratado Mallarino–Bidlack, firmado el 12 de diciembre de 1846, mediante el cual se concedió a los Estados Unidos el derecho de libre tránsito a través del istmo, al tiempo que este país se comprometía a garantizar la soberanía granadina en la región. Lejos de representar un acuerdo meramente comercial, dicho tratado significó el inicio formal de la injerencia estadounidense en los asuntos del istmo y sentó las bases de una dependencia geoestratégica que convirtió a Panamá en un punto neurálgico para los intereses expansionistas norteamericanos.

El tratado otorgaba a Estados Unidos la facultad de intervenir en el istmo para salvaguardar el libre tránsito de personas y mercancías, así como para garantizar la estabilidad frente a amenazas internas o externas. Esta prerrogativa fue utilizada para justificar futuras intervenciones militares y consolidar la presencia norteamericana en el territorio panameño. La cláusula más invocada fue el Artículo XXXV, que confería a los ciudadanos, naves y productos estadounidenses iguales privilegios e inmunidades comerciales que los otorgados a los nacionales granadinos, lo que facilitó un acceso preferencial a los recursos y al espacio estratégico del istmo.

Un ejemplo paradigmático del uso de este tratado como herramienta de intervención fue el Incidente de la Tajada de Sandía, ocurrido el 15 de abril de 1856. Este conflicto se originó cuando un ciudadano estadounidense, Jack Oliver, se negó a pagar por una tajada de sandía en la ciudad de Panamá, desencadenando una confrontación entre locales y estadounidenses que terminó con varias personas muertas. A raíz del incidente, Estados Unidos desplegó tropas y exigió compensaciones económicas y castigos para los

responsables, alegando su derecho de intervención en virtud del Tratado Mallarino–Bidlack.

El incremento del tránsito de ciudadanos estadounidenses por el istmo, especialmente tras la fiebre del oro en California en 1848, intensificó los conflictos sociales y raciales. Muchos viajeros eran sureños que reproducían actitudes supremacistas, lo que generó constantes tensiones con la población panameña, mayoritariamente negra e indígena. Este contexto convirtió al istmo en un espacio de fricción colonial y racial, facilitado por la política de libre tránsito y protección unilateral de los intereses estadounidenses.

El Incidente de la Tajada de Sandía no solo puso en evidencia la desigualdad implícita en el Tratado Mallarino–Bidlack, sino que también consolidó el dominio político y militar de Estados Unidos en la región. Por eso para Güende (2010)

el incidente de la tajada de sandía, más que un mero hecho violento que ocurre entre panameños y estadounidenses, tiene la profunda connotación de ser una reivindicación de la soberanía regional, sustentada en su propia historia pasada, frente a la presencia de la intervención estadounidense que se percibía como amenaza, para la región centroamericana, desde la posición de los filibusteros en el poder en la Nicaragua de la época. (p.225)

El Incidente de la Tajada de Sandía constituye un hito temprano en la historia de las relaciones asimétricas entre Panamá y Estados Unidos, al evidenciar de manera concreta las desigualdades estructurales derivadas del Tratado Mallarino–Bidlack (1846). Más allá de un conflicto circunstancial entre ciudadanos panameños y estadounidenses, este episodio reveló la aplicación selectiva de dicho tratado, el cual concedía a Estados Unidos amplias facultades

de intervención bajo el pretexto de garantizar el libre tránsito interoceánico, vulnerando de forma directa la soberanía local.

En este sentido, la interpretación de Güende (2010) resulta particularmente significativa, al señalar que el incidente debe comprenderse como una reivindicación de la soberanía regional, sustentada en una memoria histórica de resistencia frente a la injerencia extranjera. Desde esta perspectiva, la reacción panameña no constituyó un acto aislado de violencia, sino la manifestación de un rechazo colectivo ante una presencia estadounidense percibida como una amenaza a la autonomía política y territorial de la región centroamericana, en un contexto marcado por el expansionismo estadounidense y la influencia de los filibusteros en Nicaragua.

Este acontecimiento anticipó patrones que se repetirían de manera sistemática a lo largo de la historia panameña, entre ellos la instrumentalización de acuerdos internacionales para legitimar intervenciones externas y la persistente tensión entre los intereses estratégicos de Estados Unidos y las aspiraciones soberanas locales. En consecuencia, el Incidente de la Tajada de Sandía puede interpretarse como un precedente histórico del neocolonialismo estadounidense en Panamá, cuyas expresiones se profundizarían durante el siglo XX y adoptarían nuevas formas en el ámbito político, militar y económico.

Asimismo, este episodio anticipó el patrón de intervenciones que caracterizaría la relación entre ambos países durante más de un siglo, culminando en la separación de Panamá de Colombia en 1903, proceso en el que el respaldo estadounidense resultó decisivo, así como en la posterior construcción y administración del Canal de Panamá bajo control

norteamericano. Estos hechos consolidaron una relación marcada por la subordinación estratégica del istmo a los intereses geopolíticos de Estados Unidos.

El Tratado Mallarino–Bidlack, por lo tanto, aunque presentado formalmente como un acuerdo de amistad y cooperación, inauguró una etapa de dependencia estructural, en la que Panamá quedó subordinado a los intereses de una potencia extranjera. Su legado marcó profundamente la historia política y económica panameña, sentando un precedente de subordinación que perduraría hasta bien entrado el siglo XX y que condicionaría las dinámicas posteriores de la relación bilateral.

Con la separación de Panamá de Colombia en 1903, se firmó el Tratado Hay–Bunau Varilla, mediante el cual Panamá cedió perpetuamente el control de una franja territorial para la construcción y administración del Canal Interoceánico. Este tratado, negociado sin la participación de representantes panameños, consolidó la subordinación del nuevo Estado panameño a los intereses de Estados Unidos y configuró un modelo de soberanía limitada, en el que la política exterior, la defensa y la economía del país quedaron sujetas a decisiones extranjeras.

2.1.2. Intervención militar y control económico en el siglo XX

A lo largo del siglo XX, la relación entre Panamá y Estados Unidos se caracterizó por frecuentes intervenciones militares y un férreo control económico. Las tropas estadounidenses intervinieron en el istmo más de una decena de veces para “restaurar el orden” o proteger el Canal, consolidando un papel de tutela imperial sobre los asuntos internos de Panamá.

En el plano económico, el enclave canalero operó como un espacio segregado del resto del país, con su propia moneda, leyes y sistemas de control, generando una dualidad económica que profundizó la dependencia. La presencia de empresas estadounidenses, el control del comercio y la exclusión de los panameños de los beneficios del canal reforzaron un modelo de crecimiento hacia afuera, basado en servicios estratégicos al comercio global, pero sin una base productiva autónoma.

Además, los tratados posteriores al de 1903, como el Tratado Arias–Roosevelt (1936) y el Tratado Remón–Eisenhower (1955), si bien introdujeron ciertos ajustes, mantuvieron intacta la estructura de dominación estadounidense, demostrando la dificultad del Estado panameño para ejercer plenamente su soberanía.

Según el historiador A. Castillero Calvo, en el contexto analítico de la teoría de la dependencia, define como “transitista” el carácter del istmo de Panamá. “La definición del carácter transitista del istmo de Panamá que se logra institucionalmente mediante la creación del sistema de ferias y galeones, constituye no tanto un reconocimiento a la llamada ‘vocación geográfica’ de nuestro territorio como a la voluntad discrecional de un foco hegemónico metropolitano”. Es la lógica de los factores de poder de España, en esta primera modernidad, la que vuelca hacia sus necesidades colonialistas el recurso estratégico de esta zona de la periferia.

Según Adames (2019), la consolidación de un Estado en pleno proceso de formación constituye un requisito indispensable para la producción del orden político y la integración social. Esto es particularmente relevante en contextos

que aún no han superado relaciones de subordinación externa o colonial, como ocurre históricamente en Panamá. La legitimidad del Estado depende, en última instancia, de su capacidad para constituir al ciudadano como sujeto político y garantizar el funcionamiento de las instituciones estatales.

Adames (2019) destaca que la creación de dispositivos de poder que permitan la institucionalidad estatal y la organización social del territorio es fundamental para ejercer tres componentes esenciales: el monopolio de la violencia legítima, el monopolio de la fiscalidad en todo el territorio y el monopolio de la integración política territorial. Estos elementos son necesarios para que el Estado pueda actuar con autonomía y garantizar la soberanía sobre su territorio y población.

En el caso panameño, las reiteradas intervenciones militares, incluyendo la ocupación estadounidense de 1989, evidencian la precariedad de este proceso de consolidación estatal. La imposición de estructuras externas y la subordinación a intereses extranjeros han limitado la capacidad del Estado panameño para ejercer control pleno sobre la fiscalidad, la seguridad y la integración política del territorio. Esta situación refuerza la comprensión de Panamá como un Estado cuya autonomía ha sido históricamente condicionada, dificultando la implementación de políticas soberanas y la construcción de un orden político plenamente legítimo.

La perspectiva de Adames permite interpretar la historia política y económica de Panamá como un proceso marcado por la tensión entre la construcción de la institucionalidad estatal y las presiones externas, evidenciando cómo estas limitaciones estructurales contribuyen a mantener

patrones de dependencia y subordinación dentro del sistema internacional (Adames, 2019).

Por ello, para Ventosa de Campo (2000), la dominación de Panamá por el imperialismo norteamericano se manifiesta, a nivel de su economía nacional, por su dependencia del funcionamiento de cinco enclaves: la zona del canal, la deuda exterior, la zona bananera, la Zona Libre de Colon y el Centro Financiero Internacional.

Para Ventosa de Campo (2000), la dominación ejercida por el imperialismo norteamericano sobre Panamá no puede comprenderse únicamente a partir del control territorial del Canal, sino que se expresa de manera sistémica en la estructura misma de la economía nacional. En este sentido, la dependencia panameña se articula en torno al funcionamiento de cinco enclaves estratégicos —la Zona del Canal, la deuda externa, la zona bananera, la Zona Libre de Colón y el Centro Financiero Internacional— que operan como nodos de inserción subordinada al mercado mundial y a los intereses del capital transnacional, fundamentalmente estadounidense.

Estos enclaves, lejos de integrarse de manera orgánica al desarrollo productivo interno, han funcionado históricamente como espacios económicos desconectados del resto del tejido nacional, orientados prioritariamente a satisfacer demandas externas. Tal configuración ha limitado la capacidad del Estado panameño para diversificar su economía, fortalecer su aparato productivo y ejercer un control soberano sobre sectores estratégicos, reproduciendo así una estructura de dependencia funcional.

Asimismo, la centralidad de la deuda externa como uno de los enclaves señalados por Ventosa de Campo pone de relieve el papel de los mecanismos financieros internacionales como instrumentos contemporáneos de dominación. A través de la deuda y de los condicionamientos asociados a su gestión, Panamá ha visto restringido su margen de maniobra en materia de política económica, fenómeno que se profundizaría durante la década de 1990 con la implementación de las políticas del Consenso de Washington.

En conjunto, la interpretación de Ventosa de Campo permite comprender que la dependencia panameña no responde a un solo factor aislado, sino a una configuración estructural de enclaves que consolidan la subordinación económica y política del país. Esta lectura resulta fundamental para explicar por qué las reformas neoliberales aplicadas en los años noventa, lejos de transformar esta estructura, tendieron a reproducir y modernizar los mecanismos históricos de dominación, adaptándolos a las exigencias del capitalismo globalizado.

2.1.3. Transición del canal y nuevas formas de injerencia

El proceso de reversión del Canal de Panamá, iniciado con los Tratados Torrijos–Carter (1977) y culminado en el año 1999, supuso un hito en la historia de las relaciones entre Panamá y Estados Unidos. Sin embargo, esta transición no significó el fin de la influencia estadounidense, sino una reconfiguración de las formas de injerencia, ahora centradas en mecanismos económicos, diplomáticos y tecnológicos.

Tras la invasión militar de 1989 (Operación Causa Justa), que derrocó al general Manuel Antonio Noriega, Estados Unidos impuso una nueva agenda

política y económica al país. La posterior implementación de reformas neoliberales respondió a intereses de estabilización macroeconómica alineados con los principios del Consenso de Washington, promoviendo la privatización de servicios públicos, la desregulación financiera y la apertura indiscriminada al capital extranjero.

Durante esta fase, Panamá fue presentado como un modelo de éxito neoliberal en América Latina, pero esta narrativa encubría un proceso de neocolonialismo económico, en el que las decisiones fundamentales del Estado eran condicionadas por organismos internacionales y asesorías extranjeras.

2.1.4. El papel de Estados Unidos en la configuración del modelo económico panameño

Desde el siglo XIX hasta la actualidad, Estados Unidos ha desempeñado un rol central en la configuración del modelo económico panameño, tanto en su dimensión estructural como en sus orientaciones estratégicas. La economía del país ha sido moldeada en función de las necesidades del comercio y la seguridad hemisférica de Estados Unidos, lo que explica su orientación hacia los servicios, el tránsito internacional y la atracción de inversión extranjera, con escasa industrialización o desarrollo agrícola.

En la etapa neoliberal, este patrón se profundizó con la implementación de políticas alineadas con el Consenso de Washington. Instituciones clave como el Fondo Monetario Internacional (FMI), el Banco Mundial (BM) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) fueron los vehículos a través de los cuales se impulsaron reformas que limitaban el rol del Estado y promovían una economía dependiente del capital global.

El resultado ha sido un modelo económico funcional a los intereses del norte global, especialmente de los Estados Unidos, en el que Panamá opera como una plataforma logística, financiera y comercial, pero sin una base sólida de desarrollo autónomo. Esta configuración refuerza los vínculos de dependencia estructural, dificultando la construcción de un desarrollo soberano, justo y sostenible. En el siguiente capítulo, abordaremos desde una perspectiva teórica la dependencia económica y política, la cual —aunque históricamente presente— se consolida con mayor fuerza en la etapa de posdictadura militar, hacia las postrimerías del siglo XX, a pesar de la transferencia del canal a manos panameñas.

2.2. Teoría de la dependencia

2.2.1. Concepto, exponentes y categorías

La teoría de la dependencia surgió en América Latina en la segunda mitad del siglo XX, como una reacción al paradigma del desarrollo lineal promovido por la teoría neoclásica, en lugar de considerar que los países subdesarrollados simplemente estaban en una etapa temprana de evolución hacia el desarrollo. Es decir, explica “su pobreza y subdesarrollo a través de factores externos, que son el resultado del sistema económico internacional.” (Moré Olivares, 2017, p.132) Esta teoría, por lo tanto, argumenta que el subdesarrollo es el resultado estructural de su inserción subordinada en la economía mundial capitalista.

Entre los autores que sostienen esta teoría figuran André Gunder Frank (1969), Theotonio Dos Santos (1971) y Ruy Mauro Marini (1973), quienes acuñaron el modelo centro–periferia para explicar las relaciones asimétricas entre los países industrializados (centro) y los países dependientes (periferia).

Según Dos Santos (1971), la dependencia puede definirse como una situación “en la cual la economía de ciertos países está condicionada por el desarrollo y expansión de otra economía a la que está subordinada” (p. 231). Esta subordinación se manifiesta, entre otros aspectos, mediante el intercambio desigual, la transferencia de excedentes y la especialización en materias primas.

No obstante, esta problemática se remonta a décadas anteriores, como señala Dos Santos (2002, p.5), en especial, desde la década de 1930, cuando las economías latinoamericanas, bajo el impacto de la Gran Depresión, se habían orientado a la industrialización, caracterizada por la sustitución de productos industriales importados desde las potencias económicas centrales. Simultáneamente, en estos años de crisis, la economía de Estados Unidos generalizó el fordismo, como régimen de producción y circulación e incrementó la revolución científico-tecnológica durante la década de 1940.

Frank (1969), por otro lado, describió estas relaciones como una estructura *metrópoli-satélite*, en la que “la riqueza fluye de las regiones periféricas hacia los centros metropolitanos, lo que reproduce el desarrollo del centro y el subdesarrollo de la periferia” (p. 9). Desde esta perspectiva, el comercio internacional no genera beneficios mutuos, sino que profundiza la desigualdad estructural entre el norte y el sur global. En palabras de Marini (1973), la dependencia genera una “superexplotación del trabajo” y una “acumulación condicionada al exterior”, lo cual impide a los países latinoamericanos desarrollar una economía autónoma.

La teoría de la dependencia plantea que el subdesarrollo no es una carencia de desarrollo, sino una consecuencia directa del tipo de inserción internacional que América Latina ha tenido históricamente. Esta visión constituye una ruptura epistemológica con las teorías universalistas del progreso, al proponer un análisis situado, histórico y estructural de la desigualdad global.

En otras palabras, esta teoría plantea que el desarrollo de los países del centro (industrializados) depende del subdesarrollo de la periferia (países exportadores de materias primas), y que las relaciones económicas, políticas y culturales entre ambos no son neutrales, sino estructuralmente asimétricas. Asumiendo nuevamente, en síntesis, agrupa las siguientes categorías fundamentales:

- Centro y periferia: El centro acumula capital, tecnología y poder; la periferia produce materias primas, sufre fuga de capitales y es vulnerable a las decisiones externas.
- Dependencia estructural: La dependencia de los países no solo es económica, sino también involucra la parte tecnológica, financiera y política.
- Heterogeneidad estructural: Coexistencia de sectores modernos y tradicionales, que profundiza la desigualdad interna.
- Intervencionismo externo: Mecanismos de control ejercidos por las potencias a través de organismos internacionales, acuerdos bilaterales o presiones geopolíticas. En esta categoría entran el Fondo Monetario Internacional (FMI), el Banco Mundial (BM) y otras instituciones o entidades crediticias.

En fin, la Teoría de la Dependencia Económica es un enfoque que explica las relaciones de desigualdad entre los países desarrollados y los subdesarrollados, y postula que los países del Tercer Mundo dependen económicamente de los países más desarrollados. Esta dependencia se manifiesta, principalmente, a través de la estructuración de las relaciones comerciales y la distribución desigual de los recursos y el poder en el sistema económico global. La teoría sostiene que la riqueza de los países desarrollados se ha construido sobre la explotación y el subdesarrollo de los países periféricos, lo cual perpetúa la disparidad económica entre ambas regiones.

2.2.2. Consecuencias de la dependencia

La teoría sostiene que la dependencia económica conduce a una serie de efectos negativos para los países periféricos, tales como:

Subdesarrollo Crónico: La dependencia impide el desarrollo autónomo de los países, ya que las políticas y estructuras económicas están diseñadas para beneficiar a las economías centrales.

Desigualdad Social y Económica: Las economías periféricas tienden a experimentar altos niveles de pobreza, desigualdad y concentración del poder económico y político en manos de élites locales vinculadas al capital extranjero.

Estancamiento del Crecimiento: La falta de control sobre los recursos naturales y el capital extranjero limita las posibilidades de crecimiento sostenible a largo plazo en las economías dependientes.

2.2.3. Críticas a la Teoría de la Dependencia

Aunque la Teoría de la Dependencia fue ampliamente influyente, también ha recibido críticas. Algunos argumentan son las siguientes:

Exceso de Pesimismo. Esta teoría no siempre tiene en cuenta los avances que algunos países periféricos han logrado a través de políticas de desarrollo autónomo, como los "tigres asiáticos".

No reconoce factores internos. Algunos críticos sostienen que la teoría subestima la importancia de las estructuras internas de los países en desarrollo, como la corrupción y las malas políticas gubernamentales, que también contribuyen al subdesarrollo.

Evolución del capitalismo global. Hoy en día, las relaciones económicas internacionales son más complejas y las naciones periféricas tienen un papel más activo en el comercio global, lo que puede desafiar la visión rígida de dependencia propuesta por esta teoría.

A pesar de estas críticas enumeradas, la Teoría de la Dependencia sigue siendo un marco teórico importante para entender las desigualdades globales y los desafíos del desarrollo económico en países periféricos.

En el caso de Panamá, esta teoría permite comprender cómo la inserción del país en la economía global ha estado mediada por una relación de subordinación con Estados Unidos, que se reproduce incluso en periodos de aparente soberanía.

2.2.4. El neoliberalismo como doctrina económica y política

El neoliberalismo es una corriente de pensamiento económico y político que promueve la reducción del papel del Estado en la economía, la liberalización del comercio y las finanzas, la flexibilización del mercado laboral y la privatización de los bienes y servicios públicos. Sus raíces ideológicas se remontan a autores como Friedrich Hayek y Milton Friedman, y fue implementado masivamente a

partir de los años 70 y 80, especialmente tras las dictaduras en el Cono Sur y durante la reestructuración de la economía británica y estadounidense bajo Thatcher y Reagan.

Más allá de su carácter técnico, el neoliberalismo es una ideología de poder que legitima una estructura de acumulación global asimétrica, despoja al Estado de su rol social y transforma los derechos en mercancías. En América Latina, esta doctrina fue impuesta mediante presiones externas (FMI, BM) y legitimada por élites internas beneficiarias del nuevo modelo.

En Panamá, el neoliberalismo se consolidó tras la invasión estadounidense de 1989 y fue implementado por gobiernos democráticos en el marco del Consenso de Washington, lo que supuso una reorganización profunda del aparato estatal y del modelo económico nacional.

2.3. El Consenso de Washington.

2.3.1. Antecedentes históricos del orden económico internacional

2.3.1.1. Los Acuerdos de Bretton Woods y el inicio del orden financiero global

En el siglo XX, Latinoamérica, incluyendo Panamá, atravesaba distintas etapas de crecimiento, estancamiento y crisis económica. Las causas de este ciclo económico están relacionadas con el comportamiento de la economía global, tal como fue el impacto en la economía regional de la Gran Depresión iniciado en 1929; luego, durante la década del 40, con el inicio de la Segunda Guerra Mundial en 1939, que dejó devastada la economía global. Para resarcir esta crisis, se implementaron programas de ajuste estructural orientados a restablecer la estabilidad y fomentar la recuperación económica. Según García A. (2000)

Los países participantes deben hacer frente a la realidad, se encontraban con un mundo en guerra, con dos tercios de Europa destruida y las pérdidas humanas rondaban los 70 millones. Sin olvidar que financieramente todos y cada uno de los países había hecho un esfuerzo económico mayúsculo para combatir en el conflicto bélico, ya que los países beligerantes se vieron en la obligación de adaptar sus sistemas productivos y emplear los distintos recursos al uso militar. (pp. 36-40)

Ante este hecho, surgió la necesidad de establecer un nuevo orden económico internacional sustentado en políticas de desarrollo y, especialmente, en medidas de estabilización macroeconómica. Uno de los primeros esfuerzos de este tipo de ajustes fue la adopción de los Acuerdos de Bretton Woods por parte de algunos países de América Latina.

Hay que destacar que, para solucionar este hecho, se escogió a la ciudad estadounidense de Bretton Woods, donde se celebraría la conferencia monetaria y financiera, entre el 1 y 22 de julio de 1944. En esta reunión participaron 44 países del mundo, a excepción de países como Alemania, Italia Japón, que no participaron por ser las potencias del eje, también no participaron los países africanos. Según Bru Mateu (2017)

...no existe presencia de países africanos o del llamado tercer mundo, ya que tenían aún, por aquel entonces, la consideración de colonias, este fue el motivo por el cual no tuvieron representación propia en los acuerdos. Los países que formaban el bloque Soviético participaron en la conferencia, pero jamás llegaron a ratificar los acuerdos por sus discrepancias en las ideas de corte capitalista que se presentaron. Otros como China, tras la revolución comunista que se produjo en 1949, abandonaron los acuerdos. (p.9)

Dicha conferencia de las Naciones Unidas fue promovida por Estados Unidos, por su ascenso político y económico en esta década, ya que el país norteamericano se había consagrado como la primera potencia mundial, por el descenso del poder imperial de Gran Bretaña y de los demás países europeos, que, por efectos de la guerra, habían decaído económicamente. Bru Mate (2017) destaca que:

**UNIVERSIDAD DE PANAMÁ
VICERRECTORÍA DE INVESTIGACIÓN Y POSTGRADO
FACULTAD DE HUMANIDADES
MAESTRÍA EN HISTORIA LAS RELACIONES DE
PANAMÁ CON ESTADOS UNIDOS**

NÚMERO DE CÓDIGO	<u>CE-PT-327-14-17-25-16</u>
ESTUDIANTE	<u>VÍCTOR M. NOEL</u>
NÚMERO DE CÉDULA	<u>8-762-1342</u>
TÍTULO AL QUE ASPIRA	<u>MAGÍSTER EN HISTORIA DE PANAMÁ: HISTORIA DE LAS RELACIONES DE PANAMÁ CON LOS ESTADOS UNIDOS</u>
TEMA DE TESIS	<u>“EL CONCENSO DE WASHINGTON Y LA DEPENDENCIA ECONOMICA DE AMERICA LATINA”</u>
TÍTULO DE LA INVESTIGACIÓN	<u>EL CONSENSO DE WASHINGTON Y SU EFECTO EN LA DEPENDENCIA ECONOMICA Y POLITICA DE PANAMÁ RESPECTO A LOS ESTADOS UNIDOS</u>
ASESOR (A)	<u>PROFESOR ARENAS ORESTES</u>
FIRMA DEL ASESOR	_____
FIRMA DEL ESTUDIANTE	_____
APROBADO POR	_____
	COORDINADOR DEL PROGRAMA

**DIRECTOR DE POST GRADO DE LA VICERRETORÍA DE
INVESTIGACIÓN Y POSTRADO**

PANAMÁ, 2026

las industrias estadounidenses no se habían visto afectadas por la inevitable destrucción de la guerra, es por ello que la producción de armamento bélico era constante y se beneficiaron de estos hechos vendiendo armas y prestando dinero a los distintos países del bloque aliado. Estados Unidos producía prácticamente dos tercios de la producción mundial de petróleo y la mitad de carbón. (pág.6)

Este autor plantea que, en este escenario bélico, Estados Unidos tuvo la ascensión como potencia económica y geopolítica tras la Segunda Guerra Mundial. A diferencia de Europa y gran parte de Asia, cuyos territorios y estructuras industriales fueron devastados por los enfrentamientos bélicos, el territorio estadounidense permaneció intacto, lo que le permitió consolidar su capacidad productiva. Esta situación privilegiada facilitó que sus industrias — particularmente las del complejo militar-industrial— mantuvieran una producción constante e incluso creciente durante el conflicto. Esto lo posicionó como el principal proveedor de armamento, maquinaria y suministros para los países del bloque aliado.

En esta conferencia se tomó como base el fomento del desarrollo, que buscaba la recuperación y modernización de economías debilitadas; también se buscaba la estabilidad financiera internacional, a través de instituciones como el FMI, a fin de salvaguardar un ambiente económico predecible. Y también el objetivo era la liberalización del comercio, que abriría las puertas a una integración global que facilitó el intercambio de bienes, servicios y conocimientos, sentando las bases de la economía global moderna.

En la carta enviada por el presidente Franklin D. Roosevelt y leída durante la sesión inaugural de la Conferencia Económica y Financiera de las Naciones Unidas en Bretton Woods en 1944, se expresa con claridad la visión estadounidense sobre el rol del comercio internacional como pilar del nuevo

orden económico. Roosevelt (1944) sostiene: “El comercio es la sangre vital de una sociedad libre, y debemos asegurarnos de que las arterias que encauzan ese flujo sanguíneo no vuelvan a verse obstruidas por coágulos artificiales creados por rivalidades económicas sin sentido, como ha ocurrido en el pasado” (párr. 4).

A través de esta metáfora, el presidente advierte sobre los peligros de las tensiones proteccionistas que históricamente condujeron a crisis económicas y políticas. Además, sostiene que la salud económica de un país afecta directamente a la de sus vecinos, ya que “las enfermedades económicas son altamente contagiosas” (Roosevelt, 1944, párr. 5), lo cual refuerza la necesidad de cooperación multilateral. Para Roosevelt, el crecimiento sostenido y compartido era el único camino hacia un futuro más equitativo: “Tan solo mediante un mundo en dinámica y firme expansión pueden mejorarse las calidades de vida de cada uno de los países hasta niveles que permitan el total cumplimiento de nuestras esperanzas de futuro” (Roosevelt, 1944, párr. 6).

Esta carta sintetiza el espíritu fundacional de las instituciones de Bretton Woods, defendiendo la expansión económica, la interdependencia y la cooperación como vías para garantizar la paz duradera y la estabilidad global.

Hay que destacar que, en esta conferencia, se enfrentaron dos propuestas económicas principales: la británica, liderada por John Maynard Keynes, y el plan americano de White que, al final, obtuvo mayor respaldo. La propuesta británica consistía en la creación de un banco internacional que proporcionara créditos amplios a los países con dificultades económicas, siempre que estos no incurrieran en déficits crónicos. Por su parte, la delegación

de Estados Unidos propuso reinstaurar el patrón oro como base del nuevo sistema monetario internacional, excluyendo el uso de ciertas monedas como reservas, y establecer una institución financiera internacional que ofreciera créditos en condiciones favorables, aunque con criterios más restrictivos que los planteados por Keynes.

La propuesta estadounidense impulsada por Harry Dexter White tenía como propósito asegurar la estabilidad en las relaciones de pago, particularmente en lo referente a los reembolsos derivados de los préstamos concedidos a los países aliados durante la Segunda Guerra Mundial. En este sentido, se buscaba prevenir un eventual colapso monetario en distintas economías nacionales y, al mismo tiempo, propiciar el crecimiento económico y la reconstrucción a nivel internacional. Para alcanzar dichos fines, Estados Unidos promovió la creación de un organismo multilateral denominado Fondo de Estabilización Internacional, el cual estaría encargado de cumplir con una serie de funciones específicas, tales como:

1. Estabilización de los tipos de cambio entre los países firmantes del acuerdo.
2. Reducción de los desequilibrios en las balanzas de pago de los distintos países.
3. Favorecer el flujo de capitales y comercio exterior, creando unas bases sólidas de cooperación.
4. Reducir el uso de controles de cambio. (El control de cambio es una medida oficial que se toma para proteger tanto el valor de la moneda local como las reservas internacionales de un país mediante la restricción de la compra y venta de divisas).

5. Regular y eliminar posibles acuerdos bilaterales de compensación cambiaria, y prácticas de cambio discriminatorias.” (Bru Mate, 2017, p.16)

Según Casas, el propósito central de los Acuerdos de Bretton Woods era ofrecer soluciones a los problemas financieros y monetarios derivados de la reconstrucción económica, particularmente frente a la escasez de liquidez que afectaba a las economías europeas, y hacerlo de forma que se evitaran nuevas crisis sistémicas.

Según Casas (2005), el objetivo principal era dar respuesta a los problemas monetarios y financieros que planteaba la reconstrucción económica —en especial la falta de liquidez que amenazaba las economías de los países europeos—, y hacerlo de manera que se evitaran eventuales convulsiones tanto como fuera posible. (p. 547)

El análisis de Casas (2005) permite comprender las tensiones conceptuales y políticas que marcaron el diseño del sistema económico internacional en Bretton Woods. El objetivo central de la conferencia — dar respuesta a los problemas monetarios y financieros derivados de la posguerra, en particular la escasez de liquidez que amenazaba a las economías europeas— evidencia una preocupación común por la estabilidad global. Sin embargo, las estrategias propuestas por las dos principales potencias representadas, Reino Unido y Estados Unidos, respondían a intereses y visiones profundamente divergentes.

Por un lado, la propuesta británica, liderada por John Maynard Keynes, reflejaba una visión más solidaria y cooperativa del orden económico, centrada en evitar la imposición de restricciones severas a las

economías en proceso de recuperación. En contraste, la postura estadounidense apostaba por el restablecimiento del patrón oro como sustento del sistema monetario internacional, reforzando así una lógica de disciplina financiera y estabilidad cambiaria.

Al mismo tiempo, si bien aceptaban la creación de una institución financiera multilateral —lo que eventualmente se traduciría en el Fondo Monetario Internacional—, su propuesta incluía condiciones crediticias más estrictas, lo cual permitía a Estados Unidos mantener el control sobre el nuevo orden monetario.

Este debate no solo evidencia el conflicto entre una lógica keynesiana de cooperación multilateral y una visión más conservadora centrada en la hegemonía monetaria, sino que también anticipa las tensiones estructurales que caracterizarían el sistema de Bretton Woods en las décadas posteriores.

La estrategia norteamericana terminó por imponer su diseño y en los Acuerdos Bretton Woods se estableció el dólar estadounidense como patrón de cambio debido a la fuerza política y económica que Estados Unidos había adquirido al término de la Segunda Guerra Mundial, tanto por levantarse como ganador indiscutible, poseedor de la bomba atómica y por ser una de las naciones con menor daño en su aparato productivo y territorio. Además, este país experimentó una fuerte acumulación de capital gracias a que se convirtió en el principal acreedor de los países combatientes, por ello la moneda estadounidense se convirtió en la divisa fuerte de la posguerra.

En los Acuerdos Bretton Woods se planteó la creación de organismos internacionales encargados de presentar propuestas de políticas económicas

encaminadas a impulsar el crecimiento económico y resolver los problemas más apremiantes originados en las recesiones. De esta manera, el primer organismo financiero creado fue el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF), que, luego, fue conocido como Banco Mundial (in extenso BM), el 22 de junio de 1944. Según Tamames (1999)

[...] con el propósito de ayuda a la reconstrucción y fomento de los territorios de los países miembros, facilitando la inversión de capital [de tal manera que] los préstamos a realizar por el Banco habían de tener dos finalidades básicas: reconstrucción de los países afectados por la Segunda Guerra Mundial, y ayuda al desarrollo –fomento– de los países subdesarrollados. (pp.129-130)

El desarrollo económico comenzó a financiarse a través de la provisión de recursos y asistencia económica destinados a proyectos con objetivos de desarrollo. El segundo ente creado fue el Fondo Monetario Internacional (FMI), una institución especializada vinculada a la Organización de las Naciones Unidas, la cual cumple tres funciones principales interrelacionadas: definir las reglas del sistema monetario internacional, ofrecer apoyo financiero a países miembros en situaciones específicas, y brindar asesoramiento a los gobiernos. Ambas instituciones establecieron su sede en Washington.

En términos generales, la misión de los organismos de Bretton Woods era proporcionar las herramientas necesarias para enfrentar las dificultades económicas de los países miembros, mediante el respaldo a investigaciones y proyectos orientados al crecimiento económico y a la reducción de la pobreza. Las políticas impulsadas por el sistema de Bretton Woods comenzaron a aplicarse exitosamente a finales de los años cuarenta y principios de los cincuenta. Uno de los acuerdos más emblemáticos fue el Acuerdo General sobre

Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT, por sus siglas en inglés), originado a partir de la llamada “Carta de La Habana”.

En la reunión preparatoria de dicha conferencia, el gobierno de Estados Unidos propuso iniciar negociaciones arancelarias conforme al artículo 17 del proyecto de la Carta, con el fin de reducir las elevadas barreras comerciales existentes. Un total de 23 países, todos con economías de mercado — incluyendo a Checoslovaquia en aquel momento— aceptaron esta propuesta y, el 30 de octubre de 1947, se firmó el GATT.

Algunos países latinoamericanos, como Brasil, Cuba y Chile, se sumaron al acuerdo bajo la expectativa de que la apertura comercial conllevaría beneficios tanto sociales como económicos. A diferencia del FMI y el Banco Mundial, el GATT no constituye un organismo de las Naciones Unidas, sino un pacto intergubernamental de carácter multilateral que regula el comercio entre los Estados firmantes. Su sede se encuentra en Ginebra.

A partir de la segunda parte del siglo XX, específicamente desde 1950 hasta 1980, América Latina había tenido una etapa de notable expansión económica, evidenciada con el significativo incremento de la renta per cápita. En el caso de Venezuela, que había crecido un 60 %, mientras que Brasil había tenido un incremento del 240 %.

Ya en el año 1966, el promedio de crecimiento de la renta per cápita en la región había sido de 5,492 dólares estadounidenses. Durante las décadas de 1960 y 1970, este crecimiento estuvo impulsado tanto por el acceso favorable al financiamiento externo como por el sostenido incremento de las exportaciones.

En los años cincuenta, las exportaciones de manufacturas crecían a un ritmo anual del 3.8 %, cifra que aumentó al 11.3 % entre 1960 y 1973, y alcanzó un 15 % entre 1977 y 1990. Esto implicó que, para 1990, las exportaciones manufactureras de América Latina fueran 25 veces mayores que a comienzos de los cincuenta, mientras que las exportaciones de bienes semielaborados se multiplicaron por 5.5. Como resultado, la proporción de manufacturas y semifabricados dentro del total de exportaciones de la región pasó del 9 % en el período 1952-1955, al 12 % en 1960, al 15 % en 1970, a un tercio en 1980 y a casi el 40 % en 1990.

En el contexto posterior a la Segunda Guerra Mundial, el pensamiento desarrollado por la CEPAL se consolidó como el principal paradigma para el diseño de políticas de desarrollo. Este enfoque promovió especialmente el modelo de sustitución de importaciones, surgido como respuesta a las limitaciones en la llegada de productos manufacturados desde el exterior, provocadas por el conflicto bélico, lo cual impulsó la necesidad de producir dichos bienes dentro del ámbito regional.

El modelo de reemplazo de importaciones se organizó en dos etapas: la primera se extiende desde 1950 hasta 1964, mientras que la segunda comprende desde 1965 hasta 1982. Durante la fase inicial, el Estado tuvo un rol crucial en el fomento del crecimiento económico, adoptando una postura intervencionista para fomentar la inversión y dirigir la producción. Para alcanzar estas metas, se utilizaron herramientas fundamentales como la inversión pública, un sistema tributario que incluía aranceles a las importaciones, políticas de cambio específicas, regulaciones de precios y varias acciones regulatorias.

Estas herramientas debían integrarse en un plan global centrado en potenciar los elementos productivos y incrementar la productividad en todos los sectores, poniendo especial énfasis en las exportaciones y en la industria de manufactura enfocada al mercado interno. Esta estrategia buscaba dos objetivos: incrementar la habilidad para importar —principalmente maquinaria y bienes de capital— y estimular el mercado de trabajo a través de la creación de puestos de trabajo.

Según la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), los instrumentos de regulación estatal constituían el eje central de la estrategia desarrollada durante la primera etapa del modelo de sustitución de importaciones. No obstante, con el tiempo surgieron críticas hacia el rol del Estado, principalmente porque los beneficios del crecimiento económico no se traducían en mejoras concretas para la población latinoamericana. Además, el modelo centro-periferia promovido por la CEPAL daba lugar a un crecimiento económico lento.

A inicios del año 50, se aprueba la Ley N.º 19 de 1952, promulgada por la Asamblea Legislativa de la República de Panamá y que crea la Oficina de Regulación de Precios, estableciendo medidas conexas para vigilar y regular los costos de los productos en el mercado interno. Esta institución surge como un avance en la política estatal de regulación económica, con la finalidad de proteger a los consumidores frente a variaciones injustificadas de precios y garantizar principios de equidad en el comercio de bienes y servicios.

La creación de la Oficina de Regulación de Precios en 1952 constituye uno de los antecedentes directos de las políticas modernas de defensa de la

competencia y protección al consumidor en Panamá, que posteriormente se institucionalizarían con la Ley N.º 29 de 1996, creando la Comisión de Libre Competencia y Asuntos del Consumidor (CLICAC) —hoy ACODECO— y derogando normas anteriores de regulación de precios.

La regulación de precios en ese periodo formó parte de un enfoque más activo del Estado en la economía, especialmente orientado a proteger mercados internos y consumidores antes de la consolidación de paradigmas neoliberales de desregulación de los precios en décadas posteriores.

Hacia finales de la década de 1950, la estrategia comenzó a orientarse hacia la conformación de un mercado común latinoamericano y a la integración regional, con el objetivo de generar un mercado suficientemente amplio para absorber la producción interna y, con ello, reducir la dependencia de las importaciones. Esta orientación se materializó con la creación de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC) en 1959.

En la segunda etapa, que abarca de 1965 a 1982, los esfuerzos por consolidar un mercado común regional se fueron desvaneciendo gradualmente y se reorientaron hacia el desarrollo a escala regional. Este periodo se distingue por la implementación de políticas fuertemente proteccionistas y por la utilización de técnicas económicas diseñadas, en su mayoría, para contextos con mercados más amplios que los existentes en América Latina. Esto propició la creación de estructuras empresariales de carácter monopolístico u oligopólico, lo cual limitó la capacidad competitiva internacional. Desde la perspectiva de la CEPAL, una industria que dependía de altos niveles de protección para mantenerse no podía aspirar a competir eficazmente en el mercado global.

Las políticas proteccionistas, junto con el creciente financiamiento externo durante la década de 1970, fueron factores clave que contribuyeron al desequilibrio macroeconómico que caracterizó a América Latina en los años ochenta. Esta situación evidenció el agotamiento y la ineficacia del modelo de sustitución de importaciones, sustentado tanto en las exportaciones como en el enfoque centro-periferia. Así, la región ingresó en una profunda recesión en la década de 1980, provocada en gran medida por la crisis de la deuda externa.

Este período se distinguió por el estancamiento económico, derivado del aumento de los precios del petróleo y del encarecimiento del servicio de la deuda, resultado de los elevados tipos de interés internacionales. Frente a esta crisis, varios países latinoamericanos —entre ellos Brasil, México y Argentina— se vieron obligados a suspender el pago de su deuda externa, lo que llevó a los organismos financieros internacionales a rechazar nuevas opciones de refinanciamiento.

El desequilibrio económico también se manifestó en la apreciación del dólar, la caída de los precios de las materias primas exportadas y la contracción de los mercados para las exportaciones no tradicionales. Estos elementos, que habían sido pilares del crecimiento en décadas anteriores, se transformaron, de forma paradójica, en obstáculos que frenaban el desarrollo económico de la región.

Uno de los principales factores que produjo la crisis de la deuda en América Latina fue, sin duda, la recesión económica en México, ya que, en 1982, este país había agotado por completo sus reservas internacionales y se vio imposibilitado de acceder a nuevos créditos. Esto le obligó a declarar la

moratoria de su deuda externa. Este hecho tuvo un efecto dominó en la región, porque en pocas semanas, la región se había quedado sumida en lo que más tarde se denominaría la “crisis de la deuda”.

Otro elemento determinante fue la revalorización del dólar estadounidense, impulsada principalmente por la crisis petrolera de principios de la década. La experiencia inflacionaria generada por la primera crisis del petróleo motivó a las autoridades estadounidenses a adoptar políticas económicas de carácter fuertemente restrictivo. Considerando que la contención de la inflación requería limitar el crecimiento de la masa monetaria en circulación, optaron por elevar las tasas de interés, encareciendo así el costo del dinero (el dólar).

Como consecuencia de estas políticas contractivas, el dólar se fortaleció, lo que incrementó significativamente el valor de la deuda externa latinoamericana, ya que la mayoría de los préstamos otorgados por los organismos financieros internacionales estaban denominados en esta moneda. Los países más afectados por el aumento de la deuda fueron Brasil, México, Argentina, Venezuela, Perú, Colombia y Chile, cuyas obligaciones externas se multiplicaron en promedio por siete entre 1970 y 1980

Hacia finales de los años ochenta, se hacía evidente que el modelo de desarrollo adoptado por la mayoría de los países latinoamericanos había fracasado. El esquema basado en la sustitución de importaciones —promovido principalmente por la Comisión Económica para América Latina (CEPAL)—, junto con la desconfianza hacia el capital extranjero- derivada de la teoría de la dependencia, demostró su ineficiencia con el estallido de la crisis de la deuda

externa. El contexto era claramente caótico y ponía en evidencia la deficiente gestión estatal: elevados déficits fiscales, mercados financieros restringidos, sistemas cambiarios intervenidos, barreras comerciales que impedían la competencia internacional, limitaciones a la inversión extranjera, empresas públicas ineficientes, relaciones laborales inflexibles y derechos de propiedad ambiguos. La conexión entre este modelo económico y la recesión prolongada, la inflación desbordada y los desequilibrios en la balanza de pagos ya no era objeto de debate, sino una realidad innegable. Según Casilda Béjar (2004)

El agotamiento del modelo vigente durante el periodo 1933-1980, conocido como «industrialización mediante la sustitución de importaciones» (ISI), promulgó las bases para emprender las reformas estructurales necesarias que permitiesen cambiar el rumbo económico de América Latina. Al tiempo que se delineaba este giro económico, algo histórico sucedió en la región entre 1982 y 1990, una quincena de países logró realizar la transición política desde la dictadura a la democracia, adoptando todos el sistema de «economía de mercado» como modelo económico. Latinoamérica, ante las nuevas realidades, tras la caída del muro de Berlín y próxima a iniciarse la década de los años noventa, observó la necesidad de fortalecer las recién instauradas economías de mercado, herederas de una situación de desestabilización, de excesiva protección y regulación. (p.1)

En respuesta a esta crisis estructural, surgió la necesidad de un nuevo paradigma económico que promoviera la apertura, estabilidad y liberalización del mercado. Esta búsqueda culminó en la formulación del Consenso de Washington (CW) en 1989. Las reformas económicas planteadas desde este enfoque estaban orientadas por una lógica de mercado, centrada en la apertura al comercio internacional y en la disciplina macroeconómica. Por un lado, la apertura económica suponía la adopción de políticas destinadas a facilitar el intercambio comercial entre los países en desarrollo y los desarrollados, con el objetivo de estimular el crecimiento económico. Por otro lado, la disciplina

macroeconómica pretendía garantizar la estabilidad económica mediante el control de las finanzas públicas, buscando impactos positivos tanto en el ámbito económico como en el político y social.

En noviembre de 1989, el Instituto Internacional de Economía convocó la conferencia *Latin American Adjustment: How Much Has Happened?*, donde el economista John Williamson presentó una serie de reformas consideradas, desde la óptica de las instituciones económicas de Washington, esenciales para reactivar el crecimiento económico en América Latina. Estas propuestas fueron debatidas y aprobadas por destacados economistas y representantes de organismos financieros internacionales, quienes definieron diez directrices fundamentales de política económica para guiar los procesos de transformación estructural en la región.

Este conjunto de lineamientos fue denominado por Williamson como el “Consenso de Washington” (CW), y constituyó un nuevo programa de ajuste estructural —posterior al de Bretton Woods— destinado a resolver los desequilibrios provocados por la crisis de la deuda externa. Aunque concebido originalmente para América Latina, este programa fue posteriormente adoptado como modelo de referencia en otras regiones del mundo.

Su principal objetivo consistía en identificar aquellas políticas que, a juicio de las instituciones más influyentes de Washington —como el Departamento del Tesoro de los Estados Unidos, el Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo—, resultaban esenciales para restaurar el crecimiento económico en América Latina.

Cabe señalar que algunas de estas políticas ya habían sido implementadas previamente en países industrializados, especialmente bajo el gobierno de Margaret Thatcher en el Reino Unido. No obstante, su aplicación en contextos en desarrollo constituía una novedad, y su adopción en América Latina representó un cambio significativo de paradigma. En este sentido, Chile fue uno de los primeros países latinoamericanos en poner en práctica medidas similares a las del Consenso de Washington; sin embargo, debido al carácter autoritario del régimen chileno en ese momento, su modelo no generó inicialmente interés entre otros países de la región.

A pesar de ello, el sostenido crecimiento económico que experimentó Chile desde los años ochenta fortaleció la credibilidad del modelo y contribuyó a una mayor receptividad hacia las reformas promovidas por el Consenso de Washington. Es importante destacar que la base teórica de estas propuestas se encuentra en la economía neoclásica y en los principios del neoliberalismo. En este marco, una de las premisas centrales del modelo chileno era la idea de que el Estado, en lugar de ser un agente impulsor del desarrollo, actuaba como un obstáculo para el dinamismo del sector privado.

2.3.2. Concepto

El Consenso de Washington es un conjunto de políticas económicas que surgieron en la década de 1980, formuladas, principalmente, por economistas de instituciones financieras internacionales, como el Fondo Monetario Internacional (FMI), el Banco Mundial y el Departamento del Tesoro de los Estados Unidos. El término fue popularizado por el economista John Williamson en 1989 y se refiere a un conjunto de reformas que buscaban estabilizar las

economías de América Latina y otras regiones en desarrollo mediante la adopción de principios neoliberales.

Tanto en el modelo británico como en el chileno, el sector privado asumió un rol protagónico en la promoción del crecimiento económico. Posteriormente, con la consolidación del Consenso de Washington, quedó establecido que los principales actores en la actividad económica debían ser el sector privado y un Estado reducido a funciones regulatorias mínimas. Esta reconfiguración era considerada esencial para alcanzar la estabilidad económica que América Latina requería tras la crisis de la deuda externa.

En este nuevo esquema, el sector privado adquiriría una importancia decisiva, ya que los recursos necesarios para impulsar el crecimiento económico procederían, en gran medida, tanto de los organismos financieros internacionales como de la inversión privada. En consecuencia, las reformas económicas no sólo debían atender las demandas de los gobiernos de la región, sino también generar condiciones favorables para garantizar la seguridad de las inversiones de grandes capitales, los cuales buscaban limitar la intervención estatal en la economía. De este modo, la lógica de mercado subyacente al nuevo modelo adquiriría coherencia, legitimidad y fuerza, asegurando su predominio en la orientación del desarrollo económico latinoamericano.

A comienzos de la década de 1990, la mayoría de los países latinoamericanos -incluidas muchas de las economías más pequeñas de América Central y el Caribe- adoptaron políticas de apertura comercial, redujeron sus déficits fiscales y emprendieron procesos de privatización, que implicaron la venta de activos estatales, incluidas empresas proveedoras de

servicios públicos. Este proceso fue acompañado por una reducción en las tasas de interés en Estados Unidos entre 1990 y 1991, lo cual incentivó una importante afluencia de inversiones en cartera hacia los principales mercados bursátiles de América Latina. Estos mercados experimentaron un crecimiento promedio del 25% anual entre 1989 y 1994.

El crecimiento económico comenzó a materializarse: en el período 1990-1995, la región alcanzó un promedio anual de crecimiento del 4.2%, en claro contraste con el exiguo 1% registrado entre 1982 y 1989. Asimismo, los ingresos per cápita empezaron a recuperarse tras una década de declive, aunque persistían altos niveles de desempleo y la recuperación de los salarios reales avanzaba con lentitud. A pesar de estos avances macroeconómicos, los efectos sociales de las reformas neoliberales fueron profundamente contradictorios.

Mientras que la región experimentaba un crecimiento económico sostenido, las desigualdades sociales se agudizaron. La privatización de servicios esenciales como la salud, la educación y la energía aumentó la brecha entre los sectores más ricos y los más pobres de la sociedad. Además, el debilitamiento del Estado como regulador de los mercados contribuyó al surgimiento de monopolios y oligopolios que, lejos de promover la competencia y la eficiencia, limitaron el acceso a servicios básicos para una parte significativa de la población.

La creciente apertura comercial, aunque permitió la inserción de la región en los mercados internacionales, también expuso a los países latinoamericanos a la competencia de economías más desarrolladas, lo que afectó negativamente a sectores productivos tradicionales y resultó en la pérdida de empleos en

algunos casos. La reforma laboral y la flexibilización de las relaciones laborales también contribuyeron a precarizar el empleo, aumentando la informalidad y reduciendo los derechos de los trabajadores.

Por estas razones, la década de 1990 no solo marcó el auge del neoliberalismo en América Latina, sino también el inicio de un proceso de creciente polarización social. Las reformas estructurales, impulsadas por el Consenso de Washington, trajeron consigo un crecimiento económico que fue, en muchos casos, excluyente y que no logró mejorar las condiciones de vida de amplias capas de la población. Así, la promesa de un "desarrollo sostenido" basado en el mercado se mostró en parte ilusoria, pues no se tradujo en una mejora significativa de la equidad social en la región.

2.3.3. Contexto y origen

El Consenso de Washington tiene su origen en la crisis de deuda que afectó a muchos países latinoamericanos en los años 80. Durante esta época, los países enfrentaban graves desequilibrios económicos, como altos niveles de endeudamiento externo, inflación y bajos niveles de crecimiento económico. A raíz de este contexto, se promovieron reformas estructurales con el fin de estabilizar las economías, fomentar la inversión extranjera y acelerar el crecimiento. Las instituciones internacionales y los gobiernos de Estados Unidos fueron actores clave en la formulación y promoción de estas políticas. Según Williamson, (2003),

La agenda del Consenso de Washington fue desarrollada en lo profundo de la crisis de la deuda y propugnaba tipos de cambio competitivos para promover un incentivo para el crecimiento de las exportaciones, liberalización de importaciones, la generación de ahorros domésticos adecuados para financiar la inversión (principalmente ajustando la política fiscal), y por recortar el hinchado papel del Estado para permitirle

concentrarse en la provisión de servicios públicos básicos y un marco para la actividad económica. (, p. 387)

La agenda del Consenso de Washington abarcaba las siguientes reformas de política económica:

1. Disciplina fiscal: en la conferencia prevalecía la opinión de que los déficit fiscales grandes y sostenidos, constituyen una fuente primaria de dislocamiento macroeconómico que se presenta como inflación, déficit de pagos y fuga de capitales; además, un déficit presupuestario acompañado de altos niveles de inflación, socava la confianza de los inversionistas, por ello las exportaciones habían experimentado una contracción en la década de 1980, debido principalmente a los altos déficit presupuestarios derivados de la política proteccionista.

2. Reordenación de las prioridades del gasto público: tal reordenación se llevaría a cabo a partir del recorte al gasto público para reducir el déficit presupuestario sin recurrir a los impuestos. Los subsidios de la administración pública, principalmente a empresas paraestatales, serían los primeros perjudicados, debido a que la asignación de esos recursos se consideraba un despilfarro, la eliminación paulatina de las subvenciones permitiría asignar esos recursos en áreas estratégicas de carácter social.

3. Reforma fiscal: según las condiciones económicas de la región, una reforma fiscal debía emprenderse para ampliar la recaudación tributaria, disminuir el gasto público y, en consecuencia, remediar el déficit presupuestario. De esta manera, tener una amplia base tributaria era garantía de crecimiento.

4. Liberalización financiera: en la conferencia prevalecieron dos principios generales relativos al nivel de los tipos de interés: uno es que los tipos de interés deberían ser determinados por el mercado. El objetivo de esto es evitar la

asignación inadecuada de los recursos que se deriva de la restricción del crédito por parte de los burócratas de acuerdo con criterios arbitrarios. El otro principio es que los tipos de interés reales deberían ser positivos, a fin de disuadir la evasión de capitales y, según algunos, para incrementar el ahorro. Por otro lado, Williamson opinaba que los tipos de interés deberían ser positivos, pero moderados, con objeto de estimular la inversión productiva y evitar la amenaza de una explosión de la deuda pública.

5. Tipo de cambio competitivo: se consideraba como un prerequisite para el crecimiento basado en las exportaciones. Un tipo de cambio competitivo brindaría seguridad a los negocios para invertir en las industrias de exportación. Según el Consenso de Washington, la política orientada al exterior y a la expansión de las exportaciones era necesaria para la recuperación de América Latina.

6. Liberalización del comercio: era el complemento del tipo de cambio competitivo en una política orientada al exterior. El Consenso de Washington considera que el sistema de permisos de importación es una forma de restricción particularmente contraproducente, que debería reemplazarse sin tardanza por aranceles. Asimismo, la importación de insumos necesarios para la producción de exportación debería liberalizarse inmediatamente, reconociendo a los exportadores el derecho a descuentos sobre cualquier arancel remanente sobre insumos importados. También parecía ser ampliamente aceptado que los aranceles deberían reducirse gradualmente con el tiempo.

7. Liberalización de la inversión extranjera directa: un complemento más de la política orientada al exterior. Se contemplaba que la inversión extranjera traería capital, conocimiento y experiencia, ya sea produciendo bienes necesarios para

el mercado nacional o para contribuir a la expansión de exportaciones. Por otro lado, existen dos opiniones que se contraponen: la primera se manifiesta a favor de la inversión extranjera por medio de los denominados swaps, los cuales funcionan como una especie de “trueque”, es decir, la inversión extranjera invierte en obligaciones del Estado, de esta manera se evita recurrir al financiamiento externo, por lo tanto, no se incrementa la deuda externa. Mientras que la segunda opinión considera que los “trueques” aumentan el déficit fiscal, pues provocan un fuerte aumento en la deuda pública interna.

8. Privatizaciones: lo que se pretendía con esta reforma era aliviar el presupuesto del gobierno a partir de la privatización de empresas paraestatales; una vez iniciado este proceso se liberarían una gran cantidad de recursos que a su vez se destinarían a áreas de carácter social. Esta reforma se convirtió en una política fuertemente impulsada y apoyada por el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional, como una medida para impulsar el crecimiento y combatir los problemas sociales de América Latina.

9. Desregulación: los orígenes de esta reforma se remontan a las administraciones de Reagan y Carter, en Estados Unidos; se pensó en aplicarla en América Latina debido a que las economías latinoamericanas contienen una serie de regulaciones que obstaculizan la entrada de empresas nacionales y extranjeras. El proceso de desregulación está vinculado con la privatización, pues la venta de entidades paraestatales necesita la modificación de leyes y reglamentos que permitan la entrada de nuevos inversionistas y empresas nacionales y extranjeras, lo que a su vez beneficia a la inversión extranjera directa.

10. Derechos de propiedad: con esta política el CW pretendía crear derechos de propiedad bien asegurados, pues constituyen un pre-requisito básico para la operación eficiente de un sistema capitalista. Además, se pretendía la creación de sistemas legales, de contabilidad y regulación eficientes, para estimular el desarrollo de un sector privado eficiente. (pp.27-58)

2.3.5. Principales políticas del Consenso de Washington

El Consenso de Washington, según Williamson (1990), aboga por la adopción de diez medidas clave que eran consideradas esenciales para lograr una recuperación económica. Estas políticas fueron promovidas principalmente en América Latina, aunque su influencia se extendió a otras regiones en desarrollo:

1. Disciplina fiscal: La recomendación era controlar el gasto público y evitar déficits fiscales excesivos. Esto se consideraba esencial para mantener la estabilidad macroeconómica y evitar crisis financieras.
2. Reorientación del gasto público: La idea era enfocar los recursos del gobierno en áreas clave como educación, salud e infraestructura, con el objetivo de mejorar el capital humano y aumentar la competitividad de las economías.
3. Reforma tributaria: Se buscaba simplificar y hacer más eficiente el sistema tributario, reduciendo impuestos y eliminando aquellos que se consideraban distorsionantes para el mercado.
4. Liberalización de tasas de interés: Esta política promovía que las tasas de interés fueran determinadas por el mercado, eliminando los controles que los gobiernos imponían a través de políticas monetarias rígidas.
5. Tipo de cambio competitivo: Se recomendaba mantener un tipo de cambio competitivo y estable que favoreciera las exportaciones y la atracción de inversión extranjera.

6. Liberalización del comercio: Esta recomendación buscaba la reducción de barreras comerciales, como aranceles y cuotas, con el fin de fomentar el libre comercio entre países y la integración global.
7. Liberalización de la inversión extranjera directa (IED): Se proponía abrir las economías a la inversión extranjera, eliminando restricciones y promoviendo la competencia en el mercado interno.
8. Privatización: La transferencia de empresas estatales al sector privado se consideraba crucial para mejorar la eficiencia de las empresas y generar mayores ingresos para los gobiernos.
9. Desregulación: La reducción de regulaciones que obstaculizaban la actividad empresarial se consideraba una forma de liberar el potencial económico, promoviendo un entorno más competitivo.
10. Derechos de propiedad: El Consenso subrayaba la importancia de garantizar los derechos de propiedad y mejorar la protección jurídica de las inversiones, con el fin de fomentar la seguridad y estabilidad económica.

2.3.6. Impacto del Consenso de Washington

El Consenso de Washington tuvo diversos impactos en los países que adoptaron sus políticas. En algunos casos, las reformas ayudaron a estabilizar las economías, reducir la inflación y abrir mercados que anteriormente estaban cerrados. Sin embargo, el impacto no fue uniforme y varió considerablemente entre los países.

Resultados positivos: En países como Chile y México, las reformas del Consenso ayudaron a mejorar las tasas de crecimiento económico y a reducir la inflación (Edwards, 1995). La liberalización comercial, por ejemplo, permitió a estos países integrarse más plenamente a la economía global.

Críticas y limitaciones: Por otro lado, muchos críticos argumentan que las políticas neoliberales promovidas por el Consenso de Washington generaron altos costos sociales. Se observó un aumento de la pobreza y la desigualdad en algunos países, y la apertura de los mercados también condujo a una mayor dependencia de las economías desarrolladas. Además, la privatización de empresas estatales en muchos casos resultó en la concentración de riqueza en manos de una élite empresarial (Stiglitz, 2002; Rodrik, 2006).

2.3.7 Críticas al Consenso de Washington

Las críticas al Consenso de Washington son diversas y abarcan tanto los aspectos económicos como los sociales. Las principales críticas incluyen:

Enfoque exclusivo en la economía de mercado: Críticos como Joseph Stiglitz (2002) argumentan que el enfoque neoliberal de reducir el papel del Estado en la economía y priorizar los intereses del mercado no tuvo en cuenta las realidades sociales de los países en desarrollo. La aplicación de estas políticas sin un enfoque integral resultó en mayores desigualdades.

Efectos en la pobreza y la desigualdad: Según Rodrik (2006), las reformas del Consenso de Washington no lograron abordar las causas profundas de la pobreza y la desigualdad. Muchos países experimentaron un crecimiento económico, pero sin un impacto proporcional en la mejora de las condiciones de vida de la mayoría de la población.

Desregulación financiera: La liberalización de los mercados financieros también ha sido criticada, ya que aumentó la vulnerabilidad de los países a las crisis financieras globales, como la crisis asiática de 1997 y la crisis financiera global de 2008.

2.3.8 Alternativas al Consenso de Washington

Como respuesta a las críticas, surgieron alternativas que promovían un enfoque más equilibrado entre el mercado y el Estado. El Consenso de Post-Washington, propuesto por economistas como Stiglitz (1998), sugería un papel más activo del Estado en la economía, particularmente en áreas como la educación, la salud y la infraestructura. Además, esta perspectiva subrayaba la importancia de la inclusión social y la reducción de las desigualdades como parte integral del desarrollo económico.

El Consenso de Washington marcó una época en la que las reformas neoliberales definieron las políticas económicas de muchos países en desarrollo, pero su legado sigue siendo objeto de debate. Si bien algunos países lograron estabilizar sus economías y crecer a través de estas reformas, las consecuencias sociales y económicas no siempre fueron positivas. El debate sobre la efectividad de estas políticas continúa y sigue siendo relevante para el diseño de políticas económicas en el siglo XXI.

CAPÍTULO III
CONTEXTO HISTÓRICO-POLÍTICO Y ECONÓMICO DE
PANAMÁ EN LOS AÑOS 90

3.1 Transición democrática y posinvasión estadounidense (1989–1994)

La década de 1990 marca un punto de inflexión en la historia política de Panamá, tras la invasión militar estadounidense del 20 de diciembre de 1989, cuyo objetivo declarado fue derrocar al general Manuel Antonio Noriega. La Operación Causa Justa no solo transformó el liderazgo político del país, sino que también redefinió las relaciones entre Panamá y Estados Unidos en un nuevo contexto de posguerra fría y de imposición del modelo neoliberal.

La transición democrática que siguió a la invasión fue encabezada por el presidente Guillermo Endara (1989–1994), designado por los Estados Unidos e investido formalmente en una base militar durante la ocupación. Aunque se restableció el orden constitucional, la legitimidad de este nuevo gobierno estuvo constantemente tensionada por su dependencia del aparato militar estadounidense, la exclusión de sectores nacionalistas y la imposición de reformas estructurales sin un amplio consenso social.

Este período estuvo marcado por una paradoja: por un lado, la celebración de elecciones libres y la restauración de las instituciones democráticas; por el otro, una democracia limitada, condicionada por la ocupación militar, el tutelaje extranjero y la implementación acelerada de un modelo económico que respondía más a los intereses de los organismos internacionales que a un proyecto nacional.

3.2 Privatizaciones y reestructuración del Estado

Uno de los pilares del proceso posinvasión fue la transformación del modelo económico a través de la implementación de políticas de privatización y reestructuración del Estado. Estas reformas, impulsadas desde la presidencia de Endara y profundizadas por los gobiernos subsiguientes, respondían a las recomendaciones del Consenso de Washington y los programas de ajuste estructural promovidos por los organismos multilaterales.

Se impulsó la venta de empresas estatales, entre ellas los servicios de telecomunicaciones, electricidad y transporte, bajo el argumento de mejorar la eficiencia, atraer inversión extranjera y reducir el déficit fiscal. Esta reconfiguración del aparato estatal implicó una reducción significativa del gasto público y del papel del Estado como agente económico y regulador, lo que generó impactos directos en el empleo, los servicios sociales y la equidad.

El proceso fue ampliamente cuestionado por su falta de transparencia, la concentración de beneficios en grupos empresariales nacionales y extranjeros, y la marginación de sectores populares del debate público. Además, la liberalización del mercado no trajo consigo un desarrollo equitativo ni una mejora sustancial en los indicadores sociales, lo que profundizó las brechas estructurales ya existentes.

3.3 Influencia del Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial

La inserción de Panamá en la lógica del neoliberalismo estuvo mediada por la creciente influencia del Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial (BM). Ambos organismos condicionaron el acceso a préstamos y programas de

financiamiento a la aplicación de políticas de ajuste estructural que incluyeron la disciplina fiscal, la liberalización del comercio y la flexibilización laboral.

En este marco, Panamá adoptó reformas en su sistema tributario, redujo subsidios sociales y promovió marcos legales que facilitaban la inversión extranjera. Aunque estas medidas lograron estabilizar ciertas variables macroeconómicas, sus efectos sociales fueron profundamente regresivos: aumento de la pobreza, debilitamiento del sistema educativo y sanitario, y precarización del trabajo.

La lógica tecnocrática de estos organismos, basada en la eficiencia del mercado y la reducción del Estado, chocó con las realidades sociales panameñas y contribuyó a la erosión del pacto social. La imposición de estas políticas sin participación democrática efectiva evidenció una nueva forma de dependencia, no ya mediante la ocupación directa, sino a través de la condicionalidad financiera y el control de las agendas públicas.

3.4 Papel de Estados Unidos en la orientación de las reformas estructurales

Durante la década de 1990, Estados Unidos no solo fue actor clave en la restauración del orden político panameño tras la invasión, sino también en la orientación y monitoreo de las reformas estructurales implementadas. A través de su influencia directa en organismos internacionales, sus programas de asistencia técnica y sus nexos con élites locales, Washington consolidó un modelo de gobernanza económica alineado con sus intereses geoestratégicos y comerciales.

El respaldo a la privatización de sectores estratégicos, la promoción de tratados bilaterales de inversión y la reforma del sistema judicial, fueron parte de una agenda más amplia de consolidación del modelo neoliberal. Esta reconfiguración del rol del Estado panameño estuvo inscrita en una visión de “democracia de mercado”, en la que la estabilidad macroeconómica y la apertura comercial se consideraban condiciones suficientes para el desarrollo.

Este tutelaje económico y político supuso una redefinición de la soberanía panameña, que si bien se había recuperado formalmente con la salida de Noriega y el retorno al orden constitucional, seguía limitada por la dependencia estructural del país respecto a potencias extranjeras y organismos multilaterales.

CAPÍTULO IV.

EL CONSENSO DE WASHINGTON EN PANAMÁ: POLÍTICAS APLICADAS EN LA DÉCADA DEL 90 Y SUS CONSECUENCIAS

4.1. Reconstrucción institucional y consolidación del modelo neoliberal

Tras la invasión militar de 1989, que derrocó al régimen de Manuel Antonio Noriega, Panamá entró en una nueva fase de reconstrucción institucional bajo fuerte tutela estadounidense. Aunque formalmente se restableció el orden democrático, el modelo económico adoptado por los gobiernos de la posinvasión replicó esquemas de dependencia estructural. La apertura comercial indiscriminada, la liberalización del sistema financiero y las reformas promercado implementadas durante los años noventa consolidaron una matriz económica funcional a los intereses del capital transnacional, especialmente estadounidense.

El Estado panameño, en lugar de redefinir un proyecto nacional soberano, adoptó una lógica de subordinación funcional: se convirtió en facilitador de los flujos globales de capital, bienes y servicios, sin mayor capacidad para incidir en la orientación de su desarrollo productivo interno. Esta continuidad del modelo dependiente también se expresó en el marco normativo, institucional y fiscal, orientado a garantizar "seguridad jurídica" para la inversión extranjera, en detrimento de las capacidades de intervención estatal.

4.2. Instrumentos de control económico y financiero

La dependencia económica de Panamá se ha manifestado a través de diversos instrumentos de control financiero y comercial. En primer lugar, la dolarización de facto del país ha restringido severamente su autonomía monetaria, impidiendo la implementación de políticas de emisión o regulación de tasas de interés para fomentar la inversión o proteger sectores sensibles. En segundo lugar, la banca transnacional y los organismos financieros multilaterales, como

el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial (BM), han condicionado préstamos, asesorías y paquetes de asistencia técnica a la aplicación de medidas de austeridad, privatización y desregulación.

Estos mecanismos han profundizado la dependencia del Estado panameño respecto a los flujos financieros globales, limitando su margen de maniobra para implementar políticas públicas redistributivas o de fortalecimiento institucional. La hegemonía del capital financiero y la presión por mantener un clima de negocios favorable a la inversión extranjera directa han desdibujado el rol del Estado como promotor del desarrollo nacional.

4.3. Influencia en la toma de decisiones políticas y estratégicas

La influencia de Estados Unidos en la política panameña no se limita al ámbito económico. Desde la década de 1990, Washington ha intervenido —de manera directa o indirecta— en decisiones estratégicas del país: desde la configuración de su política de seguridad hasta la orientación de sus relaciones internacionales. El respaldo estadounidense a determinadas candidaturas presidenciales, así como su papel en la agenda legislativa a través de agencias como USAID y la NED (National Endowment for Democracy), han moldeado el escenario político nacional bajo una lógica de dependencia.

Además, la instalación de bases de cooperación antinarcóticos y la presencia constante de fuerzas militares estadounidenses en ejercicios conjuntos han reforzado una visión securitista alineada con los intereses geoestratégicos de Washington en la región. La política exterior panameña, en muchos casos, ha reflejado los alineamientos del Departamento de Estado, incluso en foros multilaterales, lo cual limita la autonomía diplomática del país.

4.4. El Consenso de Washington como expresión del neocolonialismo estadounidense

El Consenso de Washington no fue solo un conjunto de recetas técnicas para la estabilización macroeconómica, sino una estrategia geopolítica de reconfiguración del poder en América Latina. En el caso de Panamá, este paquete de reformas sirvió para reinstalar una hegemonía económica, política e ideológica de los Estados Unidos a través de mecanismos aparentemente neutros como la privatización, la liberalización comercial y la disciplina fiscal. Estas reformas promovieron un tipo de modernización dependiente, que profundizó la inserción periférica de Panamá en el mercado mundial, sin diversificación productiva ni fortalecimiento de la soberanía estatal. Bajo este paradigma, el país pasó a ser una plataforma de servicios financieros, logísticos y comerciales al servicio de intereses globales, mientras se desmantelaban políticas de protección social y de fomento a la producción nacional.

Desde una perspectiva crítica, el Consenso de Washington puede entenderse como una nueva forma de colonialismo —de naturaleza económica y simbólica— que reconfigura la subordinación estructural bajo ropajes democráticos y neoliberales. La autonomía panameña, en este sentido, ha sido erosionada por una racionalidad económica que subordina el bienestar colectivo a los dictados del mercado global.

4.4.1. Antecedentes en Panamá: Sal I y Sal II

Durante el breve mandato del Dr. Nicolás Ardito Barletta (1984–1985), exvicepresidente del Banco Mundial para América Latina, se inició el proceso de adopción de los Programas de Ajuste Estructural (PAE). En consonancia con lo

establecido en el SAL I (Structural Adjustment Loan I), el gobierno accedió a un empréstito de 603 millones de balboas, destinados a aliviar la presión presupuestaria del Estado y atender los compromisos de la deuda externa.

Este programa contemplaba una serie de reformas estructurales en distintos sectores de la economía. En el ámbito agropecuario, se promovió la liberalización de los precios de productos como la carne, el tomate y la cebolla, así como la reducción de los precios de sostenimiento del sorgo, el arroz y el maíz. En el sector industrial, se optó por racionalizar la protección arancelaria, y en el sector vivienda, se eliminaron los controles de alquiler, además de reestructurar financieramente el Banco Hipotecario Nacional (BHN). También se procedió a la venta de activos estatales como el Hotel Contadora, la aerolínea Air Panamá y la mitad de las acciones de la Corporación Financiera Nacional (COFINA).

Dos años más tarde, en 1986, se puso en marcha el segundo programa de ajuste, conocido como SAL II, que retomaba los lineamientos del SAL I, pero incorporaba nuevos elementos como reformas al Código de Trabajo, al sistema de pensiones, y el cierre o privatización de empresas estatales como ENASEM (Empresa Nacional de Semillas), ENDEMA (Empresa Nacional de Maquinarias Agrícolas), el Ingenio Las Cabras, la Empresa Aérea AEROPERLAS y nuevamente el Hotel Contadora.

Para la aprobación del SAL II, el gobierno liderado por el presidente Eric Arturo Del Valle aprobó en mayo de 1986 un paquete legislativo conocido como las "leyes tres en uno", que incluía reformas significativas en los sectores agrícola, industrial y laboral. Sin embargo, a pesar de cumplir con las condiciones establecidas, los desembolsos correspondientes al segundo y

tercer trimestre del SAL II no se efectuaron debido al agravamiento de los conflictos políticos internos y el deterioro de las relaciones con Estados Unidos. Esta situación desembocó, en septiembre de 1987, en la declaración de moratoria del pago de la deuda externa, lo cual, sumado al boicot económico impuesto por EE. UU., sumió al país en una profunda crisis política, social y económica que paralizó temporalmente la ejecución del programa de ajustes.

Tras la invasión estadounidense del 20 de diciembre de 1989, el nuevo gobierno encabezado por Guillermo Endara Galimany (1990–1994) retomó los lineamientos de ajuste estructural promovidos por los organismos financieros internacionales desde la década anterior. El 12 de junio de 1990, el entonces ministro de Planificación y Política Económica y vicepresidente de la República, Guillermo Ford, presentó el documento titulado *Estrategia nacional para el desarrollo y modernización de la economía*, conocido como el “Plan Ford”, el cual consolidaba el rumbo neoliberal del país y marcaba la continuidad de las reformas estructurales orientadas por el Consenso de Washington.

4.5. Fase de ajuste estructural (1990-1999)

Durante la década de 1990, las élites tecnocráticas y políticas de América Latina implementaron, con firmeza, el conjunto de reformas económicas promovidas por el Consenso de Washington. Estas transformaciones fueron ampliamente respaldadas por organismos financieros internacionales, como el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial, los cuales ofrecieron préstamos condicionados a la ejecución de dichas reformas estructurales. Esta estrategia generó expectativas entre los líderes regionales de reactivar la llegada de capital e inversión extranjera, tras la profunda crisis económica que

caracterizó a los años ochenta. En este contexto, “el ajuste estructural se convirtió en una condición clave para acceder a financiamiento externo, lo que reflejó no solo una reconfiguración de las economías nacionales, sino también una redefinición de las relaciones de poder en el ámbito regional e internacional.” (Basualdo, 2010).

La década de 1990 en Panamá estuvo marcada por un proceso complejo de reconstrucción institucional y democratización política luego de la invasión estadounidense de diciembre de 1989, que puso fin al régimen militar encabezado por Manuel Noriega. Este contexto de transición se articuló estrechamente con la adopción de políticas económicas alineadas con el Consenso de Washington, un paquete de reformas neoliberales promovido por organismos multilaterales como el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial.

Estas recomendaciones impulsaron reformas estructurales orientadas a la liberalización del mercado, privatización de empresas estatales, reducción del gasto público y apertura comercial. Según Carrera y Rodríguez (2022): “Después del restablecimiento del régimen democrático, Panamá comienza a implementar una agenda neoliberal siguiendo los principios del Consenso de Washington compatibles proyecto transitista que venían implementando la burguesía frentista quien toma por completo las riendas de la nación.”(p.6)

Esta burguesía, consolidada durante la transición, canalizó las políticas del Consenso de Washington para consolidar su poder económico y político, posicionándose como el actor principal en la configuración del modelo de desarrollo panameño durante los años 90.

El ajuste estructural aplicado en Panamá no fue un proceso neutral ni homogéneo, sino que tuvo impactos diferenciados en la sociedad. Si bien permitió estabilizar la economía y atraer inversión extranjera, también acentuó la dependencia económica respecto a Estados Unidos y generó importantes desafíos sociales, como el aumento de la desigualdad y la precarización de ciertos sectores laborales. Este modelo reflejó una continuidad en la subordinación de Panamá a intereses foráneos, en particular estadounidenses, y evidenció las limitaciones de la soberanía económica nacional dentro de un contexto de globalización neoliberal.

La fase de ajuste estructural en Panamá entre 1990 y 1999 fue un período crucial en la consolidación del modelo neoliberal tuvo fuertes restricciones en el ejercicio pleno de la autonomía política y económica del país. Este modelo impulsado desde los organismos multilaterales postulaba la liberalización de los mercados, la reducción del Estado y la promoción de la inversión extranjera como motor de crecimiento económico. Durante esta década, las administraciones de Guillermo Endara (1990-1994) y Ernesto Pérez Balladares (1994-1999) implementaron reformas sustanciales, cuyas implicaciones se analizan en los apartados siguientes.

4.5.1. La política económica de Guillermo Endara (1989-1994)

Tras la intervención militar estadounidense del 20 de diciembre de 1989, Panamá se encontró ante un escenario político y económico sumamente delicado. La prioridad inmediata del gobierno de Guillermo Endara fue restaurar la democracia y el orden público, condiciones fundamentales para la legitimidad del Estado y la confianza ciudadana. Sin embargo, esta tarea debía

complementarse con la recuperación económica de un país marcado por la inestabilidad: un colapso bancario, un aparato productivo deteriorado y una elevada deuda externa representaban desafíos estructurales que exigían intervenciones profundas y coordinadas.

En este contexto, la política económica del gobierno de Endara se orientó hacia la consolidación de un modelo de Estado facilitador, basado en la apertura comercial, la privatización de empresas estatales y la modernización institucional. Esta orientación se materializó a través de la Estrategia Nacional de Desarrollo y Modernización Económica, conocida popularmente como el Plan Ford, cuyo eje principal era reducir la intervención directa del Estado en la economía y fomentar un entorno propicio para la inversión privada y el libre comercio.

Una de las herramientas fundamentales para implementar este modelo fue la Ley Marco de Privatización, promulgada en 1992 mediante la Gaceta Oficial No. 22079, que establecía los procedimientos legales y los mecanismos de venta de empresas, bienes y servicios estatales, y creó la Unidad Coordinadora para el Proceso de Privatización (Proprivat), dependiente del Ministerio de Economía y Finanzas. Esta institución lideró, hasta el año 2007, veintidós proyectos privatizadores, la mayoría de ellos ejecutados durante la década de 1990 (Horacio T., 2015, p.36).

El Plan Ford y las privatizaciones tuvieron un impacto directo en el sector agropecuario, que experimentó un desmantelamiento progresivo del aparato estatal que lo respaldaba. Se buscó reemplazar la intervención gubernamental por un marco jurídico e institucional que facilitara la apertura comercial y la

competitividad de los productores. Sin embargo, esta transición no estuvo exenta de tensiones. La reducción de aranceles y la liberalización del comercio generaron resistencia entre gremios tradicionales, como la Asociación Nacional de Ganaderos y el Sindicato de Industriales, que percibían que estas medidas podían perjudicar los intereses de los grandes productores nacionales, afectando su competitividad frente a productos importados.

El programa de estabilización macroeconómica, desarrollado con el apoyo del Fondo Monetario Internacional (FMI), estuvo orientado a restaurar la disciplina fiscal y estabilizar indicadores clave de la economía. Entre las medidas implementadas destacan:

- Eliminación gradual de los controles de precios, fomentando la formación de precios de mercado.
- Liberalización del comercio exterior y de los flujos de capital, promoviendo la inversión extranjera y la integración al mercado global.
- Reducción del déficit fiscal mediante el recorte del gasto público, priorizando la eficiencia en la asignación de recursos.
- Reestructuración de la deuda externa mediante acuerdos con el Club de París y el Club de Londres, asegurando plazos más manejables y condiciones favorables.
- Modernización del sistema financiero, incluyendo reformas al sistema bancario y la supervisión regulatoria.

Si bien estas políticas lograron estabilizar ciertos indicadores macroeconómicos, también generaron efectos sociales adversos. El recorte del gasto público y la apertura económica aumentaron el desempleo, redujeron la inversión social y

profundizaron las desigualdades, evidenciando las tensiones inherentes al modelo neoliberal adoptado.

En materia de privatizaciones, el Plan Ford incluyó la venta de diversas empresas estatales consideradas poco productivas, como el hotel Taboga, el hotel Washington, la aerolínea Air Panamá, la Bananera del Atlántico, Cítricos de Chiriquí, Palma Aceitera Barú y Cemento Bayano. Según Pérez Balladares, Endara evitó privatizar empresas estratégicas en sectores de telecomunicaciones y electricidad, con el objetivo de no comprometer su imagen política, lo que refleja un enfoque selectivo de la privatización que combinaba criterios económicos y políticos.

La política económica del gobierno de Guillermo Endara constituye un ejemplo temprano de la aplicación de medidas neoliberales en Panamá. La apertura comercial, la privatización y la modernización institucional reflejan la influencia de los lineamientos del Consenso de Washington, centrados en la disciplina fiscal, la eficiencia del sector público y la liberalización de la economía. No obstante, el enfoque implementado también generó tensiones sociales y políticas, subrayando los desafíos de equilibrar estabilidad macroeconómica, crecimiento económico y equidad social en un contexto de transición democrática.

4.5.2. La gestión gubernamental de Ernesto Pérez Balladares (1994-1999)

En septiembre de 1994, con la llegada de Ernesto Pérez Balladares a la presidencia, Panamá ya había comenzado el proceso de privatización de empresas estatales. Sin embargo, este proceso experimentó un impulso sorprendente, especialmente porque fue el Partido Revolucionario Democrático

—inspirado en la ideología y legado del general Omar Torrijos— el que promovió la privatización de varias de las empresas más representativas creadas o nacionalizadas durante el periodo revolucionario.

De esta manera, el gobierno de Pérez-Balladares asumió con mayor energía la aplicación de los llamados ajustes estructurales, en aparente contradicción con sus postulados nacionalistas, ya que su afiliación política corresponde al Partido Revolucionario Democrático (PRD), supuesto heredero de la tradición torrijista. Pérez-Balladares culminó el proceso de privatización de las empresas estatales y dio inicio a los procesos de negociación que condicionaron la participación de Panamá en la Organización Mundial de Comercio (OMC) y diversos tratados de libre comercio bilaterales.

Aunque comúnmente se atribuye al gobierno de Ernesto Pérez Balladares (1994–1999) la responsabilidad directa del proceso de privatización masiva en Panamá, es necesario matizar esta afirmación a la luz de los compromisos previos asumidos por el gobierno de Guillermo Endara (1989–1994) con los organismos financieros internacionales. Como parte del programa de ajuste estructural posterior a la invasión estadounidense, el gobierno de Endara adoptó el denominado “Plan Ford”, un paquete de medidas económicas enmarcado en los principios del Consenso de Washington. Este plan no solo contemplaba la reestructuración del aparato estatal, sino también el compromiso explícito de privatizar todas las empresas públicas, en consonancia con las exigencias del Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial.

El expresidente Pérez Balladares, en su autobiografía *El Panamá que construimos* (2018), ofrece un testimonio esclarecedor sobre esta transición.

Señala que, si bien el acuerdo con los organismos internacionales contemplaba la venta total de las empresas estatales, el gobierno de Endara apenas logró deshacerse de seis entidades —entre ellas el Hotel Taboga, Cemento Bayano y el Matadero de Azuero—, todas consideradas de bajo impacto estratégico. Esta limitada ejecución de las reformas, que el propio autor califica como “chicha de piña”, refleja una estrategia de contención ante el alto costo político que implicaban las privatizaciones de empresas clave como el IRHE o INTEL. Según sus palabras:

“Si bien el compromiso que ellos adquirieron con los organismos internacionales era la privatización total de todas las empresas estatales, solo pudieron vender seis [...]. Ninguna de esas compañías era estratégica y estaban más que quebradas [...]. Pero cuando intentaron meterle mano a IRHE y al INTEL, el asunto se puso tan complejo y peligroso que prefirieron dejar la tarea al siguiente gobierno” (Pérez Balladares, 2018, pp. 544–545).

Este testimonio resulta importante para comprender la continuidad estructural del modelo neoliberal panameño en los años noventa. El gobierno de Pérez Balladares no partió de una hoja en blanco, sino que heredó un conjunto de compromisos firmados y una arquitectura de condicionamientos internacionales que restringían su margen de maniobra. Al mismo tiempo, el proceso de privatización se convirtió en un mecanismo de modernización económica impuesto “desde afuera”, donde la lógica de mercado primó sobre la deliberación democrática y el bienestar social. En este sentido, más que una ruptura, lo que se observa es una prolongación de un modelo de desarrollo orientado hacia la apertura irrestricta al capital extranjero y a la reducción del rol del Estado en áreas estratégicas.

La estrategia económica impulsada durante esta etapa se articuló a través del denominado *Plan Chapman*, el cual respondía a las orientaciones de

apertura comercial promovidas por los organismos internacionales. Según sus planteamientos, la Organización Mundial del Comercio (OMC) instaba a Panamá a suprimir los subsidios y reducir los aranceles, con el objetivo de favorecer una mayor competencia tanto en los mercados nacionales como regionales e internacionales. Este enfoque era considerado un requisito fundamental para estimular las exportaciones, al corregir el sesgo antiexportador que caracterizaba la estructura económica del país y fortalecer así su competitividad en el contexto global (Pizzurno & Araúz, 2002).

Durante la administración del Ernesto Pérez Balladares, se profundizó, por consiguiente, la agenda neoliberal a través de un programa sistemático de privatizaciones, bajo la premisa de modernizar el aparato productivo y atraer inversión extranjera directa.

Entre las principales empresas privatizadas se encuentran:

- INTEL (telecomunicaciones).
- IRHE (Instituto de Recursos Hidráulicos y Electrificación).
- ENSA y otras distribuidoras de energía eléctrica.
- INRENARE (recursos naturales).
- Participación privada en puertos, servicios marítimos y otras concesiones.

Este proceso fue respaldado por los organismos multilaterales, que condicionaron parte de su financiamiento al cumplimiento de estas reformas estructurales.

4.5.3. Efectos en las ganancias y los ingresos producto de la ejecución presupuestaria de la administración pública y la deuda pública (1990-1999)

A corto plazo, la privatización generó ingresos fiscales extraordinarios que fueron utilizados para reducir deuda pública, financiar programas sociales y estabilizar el presupuesto. Sin embargo, a mediano y largo plazo, la enajenación de activos estatales redujo significativamente los ingresos no tributarios recurrentes, obligando al Estado a depender más de la recaudación impositiva, de los empréstitos y de la inversión extranjera para sostener el gasto público. Además, las privatizaciones generaron controversias sobre su impacto en la calidad de los servicios, el empleo y el control soberano sobre sectores estratégicos de la economía.

Cuadro N° 1

EJECUCIÓN PRESUPUESTARIA DEL SECTOR DESCENTRALIZADO AL 31 DE DICIEMBRE DE 1995 (en millones de balboas)

DETALLE	PRESUPUESTO		INGRESOS		EGRESOS		Diferencia Entre Ingresos y Gastos (7)=(3)-(5)
	Ley (1)	Modificado (2)	Ejecutado (3)	Ejecución Porcentual (4)	Ejecutado (5)	Ejecución Porcentual (6)	
TOTALS DESCENTRALIZADO	2 576 0	2 670 7	2 637 6	98 8	2 467 6	92 4	170 0

Fuente Informe del Contralor año 1996 Contraloría General de la República

En 1995, el sector descentralizado de Panamá mostró un desempeño financiero notablemente sólido. El presupuesto inicial aprobado por la Ley 1 ascendía a 2,576 millones de balboas, y tras las modificaciones realizadas, se ajustó a 2,670.7 millones de balboas. Los ingresos finalmente ejecutados alcanzaron 2,637.6 millones, es decir, un 98.8% del presupuesto modificado. Este nivel de cumplimiento indica una recaudación eficiente y una planificación presupuestaria alineada con la realidad económica del sector, evidenciando una

capacidad de gestión financiera que refleja los principios de disciplina fiscal promovidos por el Consenso de Washington. En este marco, la eficiencia en la recaudación se relaciona con la recomendación de controlar el déficit fiscal y fortalecer los ingresos públicos para garantizar la estabilidad macroeconómica.

En cuanto a los egresos, el sector descentralizado ejecutó 2,467 millones de balboas, lo que representa un 92.4% del presupuesto modificado. Este comportamiento indica una administración prudente del gasto público, evitando sobrepasar los límites presupuestarios y generando ahorros potenciales. Desde la perspectiva del Consenso de Washington, la moderación en el gasto coincide con la recomendación de racionalizar el gasto público y priorizar la eficiencia en la asignación de recursos.

La diferencia entre ingresos y egresos mostró un excedente de 1,700 millones de balboas, lo que evidencia una sólida capacidad de generación de recursos propios y autonomía financiera. Este margen financiero no solo refleja estabilidad fiscal, sino también la posibilidad de reinvertir recursos en proyectos estratégicos o reservas, fortaleciendo la sostenibilidad del sector. Tal capacidad de ahorro y generación de excedentes está alineada con los principios de responsabilidad fiscal y prudencia económica promovidos por el Consenso de Washington.

El sector descentralizado en 1995, por lo tanto, presentó una gestión presupuestaria eficiente, con casi el 99% de los ingresos previstos recaudados, un control moderado del gasto, y una capacidad de generar excedentes significativos. Este comportamiento no solo consolida su papel dentro de la estructura fiscal nacional, sino que también refleja la implementación de

prácticas de disciplina fiscal, eficiencia en la recaudación y prudencia en el gasto, aspectos fundamentales de la agenda del Consenso de Washington.

Cuadro N° 2

PARTICIPACIÓN Y VARIACIÓN PORCENTUAL EN LOS INGRESOS EJECUTADOS Y GANANCIAS DE 1995 Y 1999 DE LOS SECTORES CENTRALIZADO Y DESCENTRALIZADO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Sector	Ingreso Ejecutado				Ganancias (Perdidas)			
	1995	%	1999	%	1995	%	1999	%
Centralizado	1,729,500,000	39.2 ^a	2,570,200,000	49 ^a 48.6 ^b	800,000	0.5 ^a	18,800,000	11 ^a 2250 ^b
Descentralizado	2,637,600,000	60.6 ^a	2,635,907,705	51 ^a (0.6) ^b	170,000,000	99.5 ^a	151,996,452	88.9 ^a 10.6 ^b
Total	4,367,100,000	99.8	5,206,107,704	100 19.2^b	170,800,000	100	170,796,452	99.9 (0.06)^b

a Porcentaje del Total

b Variación porcentual

Fuente. Informe del Contralor Años 1996 y 2000

En 1995, los ingresos del sector centralizado alcanzaron 1,729,500,000 balboas, representando apenas el 39% del total, mientras que el sector descentralizado generó 2,637,600,000 balboas, equivalente al 60% de los ingresos globales del Estado. Cuatro años después, en 1999, los ingresos del sector centralizado experimentaron un crecimiento notable, ascendiendo a 2,570,200,000 balboas, lo que significó un 49% del total. En contraste, los ingresos del sector descentralizado permanecieron prácticamente estables en 2,635,907,705 balboas, con una participación del 51%. Este comportamiento sugiere que, si bien el Estado logró ampliar su control sobre ciertas fuentes de ingreso, la gestión descentralizada, históricamente encargada de generar recursos mediante servicios y cobros propios, mantuvo una participación constante, evidenciando la dependencia estructural de la recaudación global del Estado respecto de estas entidades.

En cuanto a las ganancias, en 1995 el sector centralizado registró cifras mínimas, apenas 800,000 balboas, equivalentes al 0.5% del total, mientras que el sector descentralizado obtuvo 170,000,000 balboas, es decir, el 99.5% de las ganancias globales. Para 1999, el sector centralizado experimentó un aumento sustancial, alcanzando 18,800,000 balboas (11%), mientras que el sector descentralizado presentó 151,996,452 balboas (88.9%). Estos cambios reflejan que, aunque el sector descentralizado continuó generando la mayor parte de las ganancias, su participación porcentual disminuyó ligeramente, mientras que el sector centralizado mejoró significativamente su aporte, lo que puede interpretarse como resultado de un mayor control presupuestario o ajustes en la recaudación y administración de ingresos fiscales directos.

El análisis de la variación porcentual muestra que los ingresos del sector centralizado crecieron un 48.6%, mientras que los del sector descentralizado permanecieron prácticamente sin cambios (0.06%). En ganancias, el sector centralizado aumentó de manera extraordinaria en 22,506%, en tanto que el sector descentralizado experimentó una leve disminución (-0.06%). Esta dinámica indica que, durante este período, la centralización del ingreso y del control fiscal se fortaleció, probablemente como efecto de políticas de ajuste estructural y la implementación de lineamientos neoliberales del Consenso de Washington. Las ganancias extraordinarias del sector centralizado podrían reflejar la reestructuración de activos o mejoras en la eficiencia administrativa, mientras que el sector descentralizado mantiene un patrón más estable y menos dinámico, a pesar de su tamaño e importancia.

En este contexto, el sector descentralizado sigue siendo clave para la generación de ingresos y ganancias, dada su función en la prestación de servicios y su autonomía financiera. Por su parte, el aumento de la centralización y las ganancias del sector centralizado evidencian un mayor poder del Estado sobre la gestión económica, aunque también podrían señalar un proceso de absorción de recursos de entidades descentralizadas o privatizadas, coherente con los efectos del Consenso de Washington. En conjunto, estos datos revelan una estructura fiscal dual: la estabilidad de los ingresos descentralizados contrasta con la alta variabilidad y crecimiento del sector centralizado, mostrando cómo la aplicación de políticas neoliberales modificó la capacidad del Estado para administrar ingresos y ejercer control económico en distintos niveles institucionales. Durante la gestión del doctor Pérez Balladares, se dirigió hacia:

el proceso de adaptación a la “nueva democracia post invasión”, donde continuó implementando el modelo económico neoliberal y que él logro profundizar mucho más que su antecesor. Estas medidas cuyo primer eje fue la privatización de las empresas esta tales que eran neurálgicas para el desarrollo de la economía nacional, como las de energía eléctrica-IRHE, de la telefonía-INTEL y, debido a la ola de protestas, no pudo privatizar el Instituto de Acueductos y Alcantarillados Nacionales-IDAANla privatización de las principales empresas públicas generó cambios estructurales significativos en el Sector Descentralizado, tanto en la distribución de los ingresos ejecutados como en las ganancias o pérdidas registradas entre 1995 y 1999. El número de empresas que componían este sector disminuyó de catorce a diez, reflejando una concentración mayor de la actividad económica en menos entidades. (Sánchez Pérez, 2020, p.418)

En 1995, únicamente el Instituto Nacional de Telecomunicaciones (INTEL) y el Instituto de Recursos Humanos y Educación (IRHE) contribuyeron con ingresos ejecutados por 686.3 millones de balboas, lo que representó el 63.6% del total de ingresos del sector descentralizado. Este dato evidencia la concentración de recursos en pocas empresas antes de la privatización.

La venta de estas empresas fue un factor clave en la reducción de los ingresos ejecutados para 1999, que descendieron un 64.6%. Este descenso se mantuvo parcialmente gracias a los aportes de la Lotería Nacional y de la Autoridad Marítima, que continuaron generando ingresos para el sector. Por su parte, las ganancias o pérdidas del sector mostraron una caída aún más pronunciada, del 70.6%. No obstante, seis empresas lograron registrar una recuperación en este rubro, destacándose entre ellas la empresa de Transmisión Eléctrica, S.A. (ETESA), que se consolidó como un actor relevante dentro del sector.

La privatización promovió una reestructuración del sector descentralizado, concentrando los ingresos en menos empresas y afectando temporalmente los niveles de ingresos y ganancias, aunque algunas nuevas empresas como ETESA lograron estabilizar y recuperar parcialmente la rentabilidad del sector.

Durante la década de 1990, Panamá experimentó una evolución significativa en su deuda pública, tanto externa como interna. Este proceso se inscribe en una lógica más amplia de reorganización del Estado panameño bajo los principios del neoliberalismo, en la que la democracia postinvasión funcionó como marco político para legitimar reformas estructurales orientadas al mercado. En este sentido, la consolidación del régimen democrático no implicó necesariamente un fortalecimiento del rol económico del Estado, sino más bien su reconfiguración como regulador y facilitador de la inversión privada, con consecuencias duraderas para la distribución de los recursos públicos, la soberanía económica y la relación entre Estado y sociedad.

A continuación, se presenta un resumen de los datos disponibles:

Cuadro N° 3: Composición de la deuda pública del sector público no financiero (1993–1999)

Año	Deuda Pública Total (millones de USD)	Deuda Externa (millones de USD)	Deuda Interna (millones de USD)
1993	7,094.9	5,271.0	1,823.9
1994	7,310.9	5,505.5	1,805.4
1995	7,570.3	5,891.0	1,679.3
1996	6,848.0	5,069.6	1,778.4
1997	6,768.5	5,051.0	1,717.6
1998	7,087.3	5,348.8	1,738.6
1999	7,694.3	5,568.1	2,126.2

Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas de Panamá ([Minerpa](#))

Haciendo un análisis de la década de 1990, Panamá experimentó un aumento significativo de su deuda pública, tanto externa como interna. En 1993, la deuda total ascendía a aproximadamente 7,094 millones de dólares, de los cuales 5,271 millones correspondían a deuda externa. Para 1999, la deuda total había crecido a cerca de 7,694 millones, con 5,568 millones de deuda externa. Esta dinámica reflejaba la necesidad del Estado de financiar proyectos de infraestructura y mantener la estabilidad macroeconómica frente a compromisos de deuda previos.

Este contexto económico coincidió con la adopción de políticas neoliberales, especialmente durante el gobierno de Ernesto Pérez Balladares

(1994–1999). El neoliberalismo promovía la reducción del papel del Estado en la economía, la privatización de empresas públicas, la apertura a la inversión extranjera y la disciplina fiscal. En Panamá, estas medidas incluyeron la venta de empresas estatales, reformas en el sector público y la reestructuración de la administración financiera. La privatización de entidades clave contribuyó a cambios estructurales en los ingresos y gastos del sector descentralizado, pero también tuvo implicaciones en la capacidad del Estado de generar recursos propios frente a la deuda.

El Consenso de Washington, formulado en la misma década, complementaba estas políticas al recomendar el control del déficit fiscal, la sostenibilidad de la deuda pública y la eficiencia en la asignación de recursos. En Panamá, la gestión de la deuda externa buscaba alinearse con estas recomendaciones: mantener niveles de endeudamiento manejables, asegurar el pago oportuno de los compromisos internacionales y priorizar el uso de los fondos en inversiones productivas. No obstante, a pesar de estos esfuerzos, la deuda pública mostró una tendencia al alza, reflejando la tensión entre la necesidad de financiamiento para desarrollo económico y las restricciones impuestas por la disciplina fiscal y las políticas neoliberales.

Por lo tanto, la evolución de la deuda pública panameña en los años 90 ilustra cómo la adopción de medidas neoliberales y los lineamientos del Consenso de Washington impactaron la política fiscal y financiera del país. La privatización y la eficiencia en la administración del gasto buscaban fortalecer la sostenibilidad de la deuda, mientras que la presión por mantener niveles controlados de endeudamiento reflejaba la implementación de principios de

estabilidad macroeconómica y responsabilidad fiscal promovidos por estas corrientes de política económica.

Un hito central, durante el gobierno de Balladares fue la promulgación de la Ley N.º 29 de 1996, mediante la cual se creó la Comisión de Libre Competencia y Asuntos del Consumidor (CLICAC). Esta legislación respondió a la necesidad de adaptar el ordenamiento económico panameño a un modelo basado en la competencia de mercado, la reducción de prácticas monopólicas y la protección del consumidor, en consonancia con las recomendaciones de organismos internacionales como el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional.

Desde una perspectiva histórica, la Ley 29 de 1996 significó un desplazamiento del Estado como actor económico directo hacia un rol de ente regulador, encargado de supervisar el funcionamiento del mercado, más que de intervenir activamente en él. Esta transformación institucional se inscribe claramente dentro del paradigma neoliberal, donde la eficiencia del mercado se erige como principio rector del desarrollo económico.

No obstante, en el contexto panameño, la aplicación de este marco normativo se dio en una economía altamente dependiente del capital extranjero y del sector servicios, lo que limitó su capacidad real para generar competencia efectiva y favoreció, en muchos casos, la consolidación de actores económicos con fuerte vinculación transnacional.

Paralelamente, durante la década de 1990 Panamá implementó reformas arancelarias orientadas a la reducción progresiva de barreras al

comercio exterior. Estas reformas formaron parte de una estrategia de apertura económica destinada a facilitar el ingreso de bienes importados, estimular la inversión extranjera y cumplir compromisos derivados de acuerdos multilaterales.

Si bien estas medidas contribuyeron a la modernización del comercio y a la integración de Panamá en la economía global, también generaron tensiones estructurales, particularmente en sectores productivos nacionales que no contaban con mecanismos de protección suficientes. La eliminación o reducción de políticas de protección sectorial debilitó a la industria local y reforzó la dependencia de las importaciones, principalmente provenientes de Estados Unidos.

En este sentido, la apertura comercial, lejos de fortalecer la autonomía económica del país, profundizó su condición de economía de servicios y su subordinación a dinámicas externas, reproduciendo esquemas de dependencia histórica.

Durante el gobierno de Ernesto Pérez Balladares se aprobó la Ley N.º 29 de 1996, que marca el tránsito del control estatal directo de precios hacia un modelo de economía de mercado regulada, mediante la creación de la Comisión de Libre Competencia y Asuntos del Consumidor (CLICAC) y la derogación de la Oficina de Regulación de Precios (ORP), en el contexto de las reformas arancelarias y la inserción de Panamá en el régimen multilateral de comercio de la OMC, proceso estrechamente vinculado a la agenda neoliberal de la década de 1990.

De manera paralela, se reconfiguró el sistema financiero y judicial a través del fortalecimiento de los mercados de capitales y la noción de seguridad jurídica. Este proceso constituyó un componente central de la estrategia de desregulación económica, materializada mediante el Decreto Ley de 1998, por el cual se creó la Comisión Nacional de Valores, así como mediante la instauración de los Tribunales de Comercio. Dichas reformas respondieron a la necesidad de dotar al país de un marco institucional moderno, orientado al adecuado funcionamiento del mercado de capitales y a la resolución especializada de los conflictos mercantiles.

Posteriormente, la Ley 5 consolidó este proceso al establecer formalmente los Tribunales de Comercio y regular sus normas de procedimiento, reforzando así la arquitectura jurídica del sistema financiero. Desde una perspectiva histórica, estas reformas se justificaron bajo el objetivo de generar confianza en los inversionistas, garantizar la seguridad jurídica y alinear el ordenamiento financiero panameño con estándares internacionales.

No obstante, este fortalecimiento institucional estuvo orientado primordialmente a facilitar la operación del capital financiero, más que a promover un desarrollo económico inclusivo y socialmente equilibrado, reproduciendo una lógica funcional a los intereses de actores económicos externos y profundizando las dinámicas de dependencia estructural.

Igualmente se da el hecho de la incorporación de Panamá a la OMC, mediante el Decreto de Gabinete N.º 60 de 1999. La inclusión formal de Panamá en la Organización Mundial del Comercio (OMC), mediante el Decreto de Gabinete N.º 60 de 1999, constituyó un paso decisivo en la consolidación de su

modelo de apertura económica. La adhesión a la OMC implicó la aceptación de reglas multilaterales que limitaron el margen de maniobra del Estado para aplicar políticas proteccionistas o intervenciones económicas discrecionales. Según Cuevas Rodríguez, (2023):

Los TLC se enmarcan en los principios de la Organización Mundial de Comercio (OMC), incorpora temas de servicios e inversiones, completando la liberación del comercio de bienes. Además, incluye dimensiones tan complejas como las garantías a la propiedad intelectual, así como nuevos mecanismos de solución de controversias, medidas sanitarias, procedimientos aduaneros y normas de origen. (p.81)

Desde la perspectiva del Consenso de Washington, los Tratados de Libre Comercio (TLC) constituyen un instrumento central de profundización del modelo neoliberal, al materializar en el plano jurídico-institucional los principios de apertura comercial, liberalización de servicios y protección a la inversión extranjera promovidos por los organismos multilaterales y las principales economías centrales. En este sentido, la articulación de los TLC con los principios de la Organización Mundial del Comercio (OMC) no se limita a la eliminación de aranceles sobre bienes, sino que amplía el alcance de la liberalización hacia sectores estratégicos como los servicios y las inversiones, completando así el proceso de apertura integral de las economías periféricas.

Asimismo, la incorporación de disposiciones relativas a la propiedad intelectual, los mecanismos de solución de controversias, las medidas sanitarias y fitosanitarias, los procedimientos aduaneros y las normas de origen evidencia una transformación cualitativa de los acuerdos comerciales, que dejan de ser simples instrumentos de intercambio para convertirse en marcos normativos de alcance estructural. Desde una lectura crítica, estas disposiciones tienden a reforzar la seguridad jurídica del capital transnacional y a limitar el margen de acción del Estado en la definición de políticas públicas autónomas, particularmente en ámbitos sensibles como la regulación sanitaria, la protección de sectores productivos nacionales y la gestión del desarrollo tecnológico.

La adopción de estos acuerdos durante la década de 1990 se inscribe en una estrategia de inserción internacional alineada con los postulados del Consenso de Washington. No obstante, dicha inserción también pone en evidencia las asimetrías estructurales en las relaciones de poder que caracterizan al comercio internacional, en la medida en que las reglas que lo rigen tienden a favorecer a las economías centrales, particularmente a los Estados Unidos, profundizando así la dependencia económica y normativa de países periféricos como Panamá.

En este contexto, los Tratados de Libre Comercio (TLC) no operan únicamente como instrumentos de integración comercial, sino también como mecanismos de institucionalización del orden económico neoliberal, que consolidan formas contemporáneas de dependencia y neocolonialismo económico. Como señala Cuevas (2023), desde su incorporación a la Organización Mundial del Comercio (OMC), Panamá ha suscrito una amplia red de acuerdos comerciales, entre los que destacan el Tratado de Promoción Comercial (TPC) con los Estados Unidos y el Acuerdo de Asociación entre Centroamérica y la Unión Europea (AdA), cuyo pilar comercial entró en vigor el 1 de agosto de 2013 (p. 113), lo que, desde el punto de vista de la soberanía económica, este hecho comercial representó una cesión parcial de autonomía normativa, en favor de un sistema de comercio internacional dominado por las principales potencias económicas, entre ellas Estados Unidos.

En consecuencia, la política comercial panameña quedó cada vez más condicionada por compromisos internacionales que reforzaron su dependencia estructural.

4.5.4. Impactos sociales y laborales del ajuste estructural

La implementación de las reformas estructurales del Consenso de Washington en Panamá durante la década de 1990 y los primeros años del siglo XXI generó profundas transformaciones en el mercado laboral y en la estructura social del país. Estas reformas, orientadas a la liberalización económica, la privatización de empresas estatales y la desregulación del Estado, no solo reconfiguraron la economía, sino que también incidieron directamente en la dinámica del empleo y en las condiciones de vida de la población.

Entre los efectos más significativos se encuentran el aumento del desempleo estructural en sectores tradicionales que no pudieron competir en un mercado abierto, así como la precarización de algunos empleos como resultado de la flexibilización laboral implementada para atraer inversión extranjera directa (Katz, 2019; Bello, 2018). La liberalización económica promovió la expansión de actividades vinculadas al sector servicios —finanzas, logística y turismo—, generando oportunidades de empleo en áreas especializadas, pero al mismo tiempo incrementó la informalidad laboral en sectores menos dinámicos, afectando la seguridad social y los ingresos de amplios segmentos de la población (Palacios, 2015).

Asimismo, las reformas contribuyeron a la polarización de los ingresos, ampliando las brechas de desigualdad social. Mientras que sectores estratégicos vinculados al capital transnacional experimentaron crecimiento y acumulación de riqueza, la mayoría de la población enfrentó estancamiento salarial y condiciones laborales inestables (Katz, 2019). Esta dinámica se vio acompañada por un debilitamiento de los sindicatos y de la negociación

colectiva, limitando la capacidad de los trabajadores para defender sus derechos frente a empleadores privados y organismos multilaterales (Gómez, 2016).

Si bien algunos sectores económicos se beneficiaron de la apertura del mercado y de la inversión extranjera, el modelo neoliberal implantado profundizó las desigualdades estructurales existentes y consolidó un patrón de dependencia funcional del país frente al capital internacional, particularmente estadounidense.

En este sentido, la perspectiva de la teoría de la dependencia permite comprender que estas transformaciones sociales y laborales no son simples efectos colaterales de la liberalización, sino componentes de un proceso estructural de subordinación económica, en el que Panamá opera como enclave logístico y financiero sin plena autonomía sobre su desarrollo (Katz, 2019; Cardoso & Faletto, 1979).

El ajuste estructural del Consenso de Washington, por lo tanto, produjo efectos heterogéneos: promovió el crecimiento en sectores estratégicos, pero generó desempleo estructural, precarización, informalidad y desigualdad, reflejando la tensión entre la integración global y la protección social, así como la persistente subordinación del país dentro del sistema capitalista global.

4.5.5. Consecuencias político-institucionales del modelo neoliberal

La implementación de las políticas del Consenso de Washington no solo transformó la estructura económica de Panamá, sino que también produjo efectos significativos en el ámbito político e institucional del país. En primer lugar, se evidenció un reordenamiento del rol del Estado, cuyo papel pasó a

centrarse principalmente en funciones regulatorias y de supervisión de los mercados, reduciendo significativamente su capacidad para intervenir de manera activa en la planificación económica y el desarrollo productivo. Esta transformación reflejó una clara subordinación a las lógicas del mercado global y a los lineamientos de organismos multilaterales, como el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial (Katz, 2019).

En segundo lugar, se consolidó un modelo de democracia liberal, caracterizado por la formalización de procesos electorales y participación política, pero donde los márgenes de decisión económica del Estado quedaron acotados por las recomendaciones y condicionamientos de los organismos internacionales. Esta limitación evidenció una tensión entre la soberanía política y la dependencia económica, reflejando la paradoja de un Estado formalmente autónomo, pero funcionalmente subordinado al capital transnacional (Adames, 2019).

El proceso también favoreció el fortalecimiento de sectores empresariales vinculados al capital extranjero, especialmente en áreas estratégicas como la logística del Canal de Panamá, la banca internacional y las zonas francas. La concentración de poder económico en manos de actores externos generó un círculo de dependencia estructural que restringió la capacidad del Estado panameño para orientar su propio desarrollo y para implementar políticas de inclusión social y redistribución (Palacios, 2015).

Asimismo, se observó una fragmentación de actores políticos y sociales tradicionales, debilitando la capacidad de negociación colectiva y la representación de intereses locales frente a decisiones de alcance global. La

dispersión de estos actores contribuyó a la consolidación de un Estado orientado a la eficiencia de mercado y al cumplimiento de compromisos internacionales, en detrimento de la cohesión política interna y la integración social (Gómez, 2016).

Martínez (2023) sostiene que, en este contexto, las políticas del Consenso de Washington consolidaron estructuras de dependencia económica, mientras que la incoherencia y el disenso global permitieron la emergencia de un neo-liberalismo iliberal, caracterizado por la concentración de poder, la subordinación de la gobernanza internacional a intereses económicos y la priorización de la lógica del capital sobre principios de libertad, equidad y justicia social. Este enfoque permite comprender cómo la institucionalidad panameña, lejos de fortalecerse, fue redefinida para servir como soporte de un modelo económico dependiente, marcando profundas implicaciones para la soberanía y la autonomía del país.

Valdés (2003) describe el Consenso de Washington como un mecanismo mediante el cual las grandes potencias, particularmente Estados Unidos, orientaron a los países latinoamericanos hacia un modelo neoliberal que reforzó patrones de subdesarrollo histórico. La reunión de 1990, que dio origen al denominado “Consenso de Washington”, consolidó la adopción de políticas de apertura económica, privatización de empresas estatales, liberalización del comercio y flexibilización laboral, con consecuencias directas en la estructura económica y social de los países del sur global.

En el caso de Panamá, Valdés enfatiza que estas políticas tuvieron efectos particularmente perjudiciales. La presión hacia la apertura comercial y la

integración en tratados como el ALCA se implementó sin una política industrial sólida que respaldara el desarrollo de sectores productivos locales, como la agricultura y la industria, considerados esenciales para generar empleo y sostenibilidad económica. Este déficit estructural expone a Panamá a riesgos de dependencia y vulnerabilidad frente a intereses externos.

Asimismo, la autora señala que la disciplina fiscal promovida bajo el Consenso de Washington no cumplió con los objetivos prometidos: no redujo la deuda externa, no incentivó adecuadamente la inversión ni disminuyó los costos de vida. Por el contrario, incrementó el desempleo, la desigualdad social y la concentración de riqueza, mientras que los abusos en empresas privatizadas y la insuficiente regulación del mercado acentuaron la precariedad laboral y social.

Valdés (2003) también advierte que estas políticas se implementaron sin la participación efectiva de los sectores productivos y sin mecanismos de protección para los trabajadores, lo que debilitó el rol del Estado y la capacidad de Panamá para ejercer soberanía económica plena. A nivel institucional y político, el Consenso de Washington consolidó la dependencia hacia organismos multilaterales y el capital transnacional, perpetuando un modelo económico orientado a los servicios financieros y logísticos, con escasa diversificación productiva.

Finalmente, la autora propone la búsqueda de un modelo de desarrollo equilibrado y consensuado, que combine elementos positivos de diferentes paradigmas económicos —keynesiano y neoliberal—, pero adaptados a las fortalezas y necesidades específicas de Panamá. Según Valdés, solo mediante un plan nacional de desarrollo integral, equitativo y sostenido, será posible

superar los efectos negativos del neoliberalismo impuesto por el Consenso de Washington y avanzar hacia un crecimiento inclusivo que beneficie a toda la población.

CONCLUSIÓN

El presente estudio analizó los efectos de la implementación del Consenso de Washington en la profundización de la dependencia económica y política de Panamá hacia Estados Unidos durante el período 1990-2020. A partir del examen del contexto histórico posinvasión y de la adopción progresiva del modelo neoliberal, se ha evidenciado que las reformas impulsadas bajo este paradigma no solo modificaron profundamente la estructura económica del país, sino que también limitaron su soberanía política y consolidaron una lógica de subordinación estructural frente a intereses externos, particularmente estadounidenses.

El análisis histórico indicó que la invasión militar de 1989 y la posterior transición democrática crearon condiciones propicias para la instauración de un nuevo orden económico basado en los lineamientos del Consenso de Washington. La deslegitimación del modelo estatal intervencionista y la necesidad de reconstrucción institucional facilitaron la aceptación de políticas de apertura comercial, desregulación financiera, privatización de activos estatales y disciplina fiscal.

Durante los gobiernos de Guillermo Endara (1989-1994) y Ernesto Pérez Balladares (1994-1999), se implementaron medidas clave como la privatización de servicios públicos estratégicos, la liberalización del comercio y la atracción de inversión extranjera directa bajo marcos jurídicos favorables al capital transnacional. Estas reformas transformaron a Panamá en una plataforma de servicios logísticos y financieros altamente integrada al mercado global, pero con escasa diversificación productiva y una limitada capacidad de intervención estatal. Si bien se observaron incrementos en el PIB y en la inversión extranjera,

el desarrollo económico fue desigual, concentrado en sectores estratégicos y dependiente de capitales foráneos. La dolarización, la dependencia del sector servicios y la ausencia de una política industrial robusta contribuyeron a la vulnerabilidad de la economía ante los ciclos del capital global y las crisis externas.

Desde la dimensión política, se registró una erosión de la capacidad del Estado para ejercer soberanía plena. La influencia de organismos multilaterales como el FMI y el Banco Mundial en la formulación de políticas públicas, junto con la intervención geoestratégica de Estados Unidos en decisiones clave, evidencia la subordinación de la política nacional a intereses externos y la consolidación de una gobernanza neoliberal orientada al mercado.

La perspectiva teórica de Claudio Katz (2019) resulta especialmente útil para interpretar estos fenómenos. Según Katz, el subdesarrollo se comprende mejor a través de las transferencias de valor, que explican los flujos de riqueza desde los países periféricos hacia los centros de poder, más que por la superexplotación laboral. En el caso panameño, la combinación de mano de obra relativamente barata, apertura económica y beneficios fiscales atrajo inversiones extranjeras en sectores estratégicos como el Canal, la banca internacional y las zonas francas. Esto incrementó la presencia de capital foráneo y profundizó la dependencia estructural del país hacia Estados Unidos, limitando la capacidad del Estado para ejercer soberanía económica y política. La aplicación reducida de la teoría de la dependencia, centrada únicamente en la explotación laboral, oculta estos mecanismos fundamentales de subordinación, mientras que el enfoque sobre la problemática de la renta permite

comprender cómo los ingresos estratégicos se incorporan a los flujos de valor hacia los centros económicos.

En conclusión, la implementación del Consenso de Washington actuó como un instrumento de neocolonialismo económico, consolidando la posición periférica de Panamá dentro del sistema capitalista global. Bajo el discurso de modernización y eficiencia, se profundizó un modelo de dependencia funcional, en el que el país opera como enclave logístico y financiero al servicio del capital transnacional, sin control soberano efectivo sobre los procesos económicos ni capacidad plena para orientar su desarrollo nacional. Estos hallazgos subrayan la necesidad de repensar el rol del Estado, la soberanía económica y la integración regional, como alternativas para superar la dependencia estructural y construir un modelo de desarrollo más inclusivo, equitativo y autónomo.

A partir de estas conclusiones, cabe formular una serie de recomendaciones orientadas tanto a la formulación de políticas públicas como al desarrollo de futuras investigaciones que contribuyan a la superación de la dependencia estructural de Panamá frente a Estados Unidos y al modelo neoliberal.

Replantear el modelo de crecimiento basado exclusivamente en servicios financieros y logísticos orientados al exterior. Es necesario fomentar la diversificación productiva, apoyar el desarrollo agroindustrial, tecnológico y científico, y fortalecer el mercado interno mediante políticas industriales activas y una planificación económica soberana que priorice las necesidades sociales y ambientales del país.

Frente a la debilidad institucional provocada por décadas de desregulación y privatización, se hace urgente fortalecer la capacidad del Estado panameño para intervenir en sectores estratégicos, garantizar el acceso universal a los servicios públicos y reducir la dependencia de organismos multilaterales para la formulación de políticas económicas. Esto implica recuperar el control sobre recursos clave y limitar la influencia de intereses transnacionales en las decisiones internas.

Revisar y renegociar aquellos tratados comerciales y acuerdos de inversión que han limitado la soberanía regulatoria del Estado, particularmente aquellos firmados bajo la lógica del Consenso de Washington. Debe buscarse un equilibrio entre la integración internacional y la defensa de los intereses nacionales, especialmente en lo referente a la tributación justa, la protección ambiental y la participación equitativa en los beneficios económicos.

La construcción de alianzas estratégicas con países de América Latina, en el marco de una integración solidaria y no subordinada, podría ofrecer a Panamá una mayor autonomía frente a los centros de poder económico global. Espacios como la CELAC, ALBA o acuerdos sur-sur deben valorarse como plataformas de cooperación más equitativas y soberanas.

Impulsar una cultura política crítica que cuestione los discursos tecnocráticos del neoliberalismo y visibilice sus efectos sociales. La educación superior, los medios de comunicación y los movimientos sociales juegan un papel clave en este proceso de concientización y resistencia frente a las formas contemporáneas de neocolonialismo económico.

Continuar la investigación desde perspectivas históricas, económicas, jurídicas y sociopolíticas que analicen no solo los efectos del Consenso de Washington, sino también las nuevas formas de control financiero y político ejercidas por potencias globales. Sería útil estudiar comparativamente los casos de otros países de América Latina que han resistido o reconfigurado el modelo neoliberal.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Araúz, C. (s.f.). *Hegemonía de Estados Unidos en el Istmo de Panamá desde Medios del Siglo XIX hasta el Tratado Hay-Bunau Varilla*
https://centroinvestigacionhumanidades.up.ac.pa/sites/fachumanidades/files/revista10_11/Celestino%20Arauz.pdf
- Adames, E. (2024, 10 de noviembre). Panamá: Dialéctica del Estado Nacional y el transitismo. *Diario La Estrella de Panamá*. <https://www.laestrella.com.pa>
- Bello, W. (2018). *Globalización y dependencia en América Latina*. Editorial Siglo XX
- Casilda Béjar, R. (2004) *América Latina y el Consenso de Washington*, Boletín Económico de ICE N° 2803 Colaboraciones del 26 De Abril Al 2 De Mayo De 2004
- Bru Mateu, J.P. (2017) *Los Acuerdos de Bretton Woods y el nuevo orden económico mundial*, Universitos.
- Caballero, C. (2025). *La Doctrina Monroe y su aplicación en la intervención militar de los Estados Unidos en República Dominicana 1916-1924*. *Cátedra*, (22), 150–172. <https://doi.org/10.48204/j.catedra.n22.a7962>
Revistas UP
- Cardoso, F. H., & Faletto, E. (1979). *Dependencia y desarrollo en América Latina*. Siglo XXI Editores.
- Cuevas Rodríguez, E. E. (2023). *El proceso de negociaciones comerciales bilaterales en Panamá en la modalidad de tratado de libre comercio* [Tesis de maestría, Universidad de Panamá]. Repositorio Institucional Digital de la Universidad de Panamá. https://up-rid.up.ac.pa/8489/1/edwin_cuevas.pdf
- Edwards, S. (1995). *Crisis y reforma en América Latina: De la desesperación a la esperanza*. Oxford University Press.
- Gómez, R. (2016). *Transformaciones laborales y sindicalismo en Panamá*. *Revista de Estudios Sociales*, 22(2), 45-68.
- García A. (2000) Siglo XX. En *Historia Universal 1945-Actualidad* (18, 3924) Instituto Gallach.
- Güendel, H. (2010). *Mecanismos de resistencia e identidad en Panamá*. *Praxis*, (64–65), 219–236.
<https://www.revistas.una.ac.cr/index.php/praxis/article/view/4076/3916>

- Jordi Casassas, J. (2005) *La construcción del presente: el mundo de 1848 a nuestros días*, Ariel.
- Katz, C. (2019). *La teoría de la dependencia revisitada: transferencias de valor y desarrollo desigual*. CLACSO.
- Martínez, L. E. (2023, 1 de diciembre). *El disenso de Washington y el neo-liberalismo salvaje*. *La Estrella de Panamá*. <https://www.laestrella.com.pa>
- Palacios, M. (2015). *Neoliberalismo y desigualdad en América Latina: el caso panameño*. *Revista Latinoamericana de Economía*, 33(1), 77-101.
- Pizzurno, P. y Araúz, C.A. (s/f) “Los retos de la nueva etapa democrática (1990-1999). Panamá resurge de las cenizas de la invasión”, *Historia de Panamá. Panamá en el siglo xx*, <http://www.critica.com.pa/archivo/historia/index1.html>
- Ramón Tamames, R.(1999) *Estructura económica internacional*, Alianza Editorial.
- Rodrik, D. (2006). Adiós Consenso de Washington, hola confusión de Washington? *Journal of Economic Literature*, 44(4), 973-987.
- Roosevelt, F. D. (1944, 1 de julio). *Carta a la Conferencia Económica y Financiera de las Naciones Unidas en Bretton Woods*. U.S. National Archives. <https://www.fdrlibrary.org/documents/356632/390886/letter-bretton.pdf>
- Martínez Rangel, R.; Soto Reyes Garmendia, E. (2012) *El Consenso de Washington: la instauración de las políticas neoliberales en América Latina*, *Política y Cultura, primavera 2012, núm. 37, pp. 35-64*, [n37a3.pdf](#)
- Moré Olivares, E. (2017) *Esbozo paradigmático de la teoría de la dependencia. Una perspectiva desde la economía del desarrollo*. *Revista CIFE*, Año 19, No 31 / julio-diciembre / pp. 127-156, [Dialnet-EsbozoParadigmaticoDeLaTeoriaDeLaDependenciaUnaPer-6852536.pdf](#)
- Muñoz, J. J. (2023, 8 de septiembre). *Una relación diplomática de 200 años: Panamá y los Estados Unidos*. *Semanario La Universidad*. Universidad de Panamá. <https://launiversidad.up.ac.pa/node/3481>

- Valdés, E. (2003, marzo 24). *Consenso de Washington y neoliberalismo*. La Estrella de Panamá.
- Sánchez Pérez, D. (2021). Panamá: Un Estado inconcluso: luchas sociales, régimen militar y restauración oligárquica, 1945–2019. En R. J. Viales H. (Ed.), *Laberintos y bifurcaciones: Historia inmediata de México y América Central, 1940–2020* (pp. 371–429). Universidad de Costa Rica, Centro de Investigaciones Históricas de América Central.
- Stiglitz, J. E. (1998). Más instrumentos y objetivos más amplios: Avanzando hacia el Consenso de Post-Washington. WIDER Annual Lectures.
- Stiglitz, J. E. (2002). *La globalización y sus descontentos*. W.W. Norton & Company.
- Williamson, J. (1990). *Lo que Washington entiende por reforma de políticas*. Peterson Institute for International Economics.

ANEXO

Comparación de políticas económicas: Endara vs. Pérez Balladares

Aspecto	Guillermo Endara (1989-1994)	Ernesto Pérez Balladares (1994-1999)
Contexto inicial	Tras invasión de 1989: crisis bancaria, alta deuda externa, aparato productivo deteriorado.	Economía parcialmente estabilizada pero con déficit fiscal y necesidad de ingresos sostenibles.
Modelo económico	Estado facilitador – apertura comercial inicial y privatización selectiva.	Neoliberalismo consolidado – profundización de privatizaciones y apertura a capital extranjero.
Privatizaciones	“Plan Ford” (Ley Marco 1992): empresas no estratégicas (Air Panamá, hoteles Taboga y Washington, Cemento Bayano, Palma Aceitera Barú, Cítricos de Chiriquí, Bananera del Atlántico).	Empresas estratégicas: INTEL (telecomunicaciones), IRHE (electricidad), concesiones portuarias y ferroviarias. Caída de ingresos descentralizados (-64.6% en 1999).
Política fiscal	Estabilización macroeconómica con apoyo del FMI. Disciplina fiscal, reducción del gasto público.	Continuidad de disciplina fiscal pero con mayor dependencia de ingresos por privatización.
Deuda pública	Reestructuración con el Club de París y de Londres. En 1993: deuda total ≈ 7,094 millones USD.	Mantiene nivel alto: en 1999 ≈ 7,694 millones USD (≈58% del PIB).
Reformas clave	Eliminación gradual de controles de precios, liberalización de comercio y flujos de capital. Modernización del sistema bancario.	Expansión de privatizaciones estratégicas, apertura total a la inversión extranjera, reestructuración del sector público.
Impacto social	Aumento del desempleo, reducción de gasto social, debilitamiento de productores agropecuarios.	Conflictos con sindicatos y gremios por venta de activos estratégicos, aumento de la desigualdad social.

Aspecto	Guillermo Endara (1989-1994)	Ernesto Pérez Balladares (1994-1999)
Relación con el Consenso de Washington	Fase inicial: disciplina fiscal, apertura comercial, privatizaciones limitadas.	