

**UNIVERSIDAD ANDINA SIMÓN BOLÍVAR,
SEDE ECUADOR**

COMITÉ DE INVESTIGACIONES

INFORME DE INVESTIGACIÓN

**El pensamiento de Germánico Salgado sobre integración
regional**

(Selección de textos y estudio introductorio)

Tomo I

Integración Económica y Desarrollo en América Latina

Francisco Pareja Cucalón

Quito – Ecuador

2015

ESTUDIO INTRODUCTORIO

El pensamiento de Germánico Salgado sobre integración regional

Resumen Ejecutivo

El documento *El pensamiento de Germánico Salgado sobre integración regional* reseña los aportes del autor al análisis y a la formulación de políticas para la integración económica de América Latina en siete trabajos publicados entre 1970, el primero de ellos, y 1990. En conjunto, estos siete textos, de difícil acceso hoy en día, proporcionan no solo una excelente panorámica de la evolución del pensamiento de Salgado sobre la materia, sino que proveen una visión satisfactoriamente completa de la integración económica latinoamericana hasta la década de 1980. Para mejor poner de relieve los aportes del autor, el estudio ha sido organizado en cuatro secciones, seguidas de una sección final que sintetiza sus principales ideas y planteamientos. La sección *Integración para el desarrollo* presenta el pensamiento de Salgado sobre el principal objetivo de la integración económica latinoamericana que es la transformación productiva para el desarrollo, y contextualiza ese pensamiento ubicándolo dentro de la tradición analítica iniciada en la CEPAL de los años 1950, a la vez que lo contrasta con la teoría ortodoxa de la unión aduanera. La segunda sección, *Políticas, instrumentos e institucionalidad de la integración andina* presenta los planteamientos de Salgado sobre dos de las principales políticas e instrumentos del Grupo Andino, el tratamiento común a los capitales extranjeros y la planificación industrial conjunta, así como sobre la institucionalidad requerida para la puesta en práctica de esas políticas. La sección siguiente resume los criterios del autor sobre el gran interrogante, hoy más vigente que nunca, de si *¿Es viable la integración latinoamericana?*, mientras que la cuarta sección lo hace con respecto a si *¿Son conciliables la apertura externa y la integración regional?*

Palabras clave

Aportes de Germánico Salgado al análisis de la integración económica latinoamericana. Integración y desarrollo. Integración subregional andina. Integración y capitales extranjeros. Planificación industrial conjunta. Viabilidad de la integración latinoamericana. Apertura externa e integración.

Datos del autor

Licenciado en Ciencias Económicas (Universidad Católica de Chile) y MPhil en Estudios del Desarrollo (Universidad de Sussex). Docente del Área de Estudios Sociales y Globales y Coordinador de la Cátedra de Integración Germánico Salgado en la Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador. Fue funcionario internacional de la Comunidad Andina (CAN) y de la Secretaría Permanente del Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe (SELA).

ÍNDICE

¿Por qué estudiar a Germánico Salgado?	3
Los textos seleccionados	6
Integración para el desarrollo	9
Políticas, instrumentos e institucionalidad de la integración andina	18
¿Es viable la integración latinoamericana?	24
¿Son conciliables la apertura externa y la integración regional?	29
A modo de conclusión: las tesis centrales de Germánico Salgado	32
Fuentes consultadas	35

Germánico Salgado y la integración de América Latina

¿Por qué estudiar a Germánico Salgado?

Germánico Salgado Peñaherrera (1925 – 1999) es el más importante economista ecuatoriano de la segunda mitad del siglo XX. Desde que, apenas con veintiocho años de edad asume, en 1953, la Secretaría del Departamento de Investigaciones Económicas del Banco Central del Ecuador,¹ aplica su aguda inteligencia a comprender el funcionamiento y las vicisitudes de la economía ecuatoriana y latinoamericana. Y lo hace con un doble afán que nunca abandonará: el de incidir sobre su comportamiento y el de explicárselo a los demás.² Apenas cuatro años más tarde, en 1957, es ya Director Técnico de la Junta Nacional de Planificación y Coordinación Económica (Junapla),³ y lleva varios años enseñando en la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Central.

Como funcionario de la Junapla, Germánico Salgado coordina y dirige la elaboración del *Plan General de Desarrollo Económico y Social 1964-1973*, “[...] el esfuerzo más serio de planificación nacional que, en la década de los 60, se hizo en América Latina.” (Dávila 2012: 188). Su condición de *idealista pragmático*, como lo califica Oswaldo Dávila, lo llevará posteriormente a ejercer funciones tan importantes como, entre otras,⁴ la de director del Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de la Organización de Estados Americanos (OEA); miembro del Comité de Planificación del Desarrollo de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) entre 1966 y 1984 y presidente del mismo entre 1974 y 1980; miembro de la Junta del Acuerdo de Cartagena y su coordinador en 1971 y 1974; gerente general del Banco Central del Ecuador; presidente de la Junta Monetaria; ministro de Industrias, Comercio e Integración; y asesor económico del presidente Rodrigo Borja.

¹ Los datos biográficos sobre Germánico Salgado que figuran en el texto fueron proporcionados o confirmados por su familia, según el caso, para el documental *Germánico* (Adoum 2007) realizado por encargo de la Secretaría General de la Comunidad Andina, y para la elaboración del artículo *Germánico Salgado Peñaherrera – Semblanza de un idealista pragmático* (Dávila 2012).

² “Yo tengo la sensación de que debo encontrarme con Germánico para que me siga explicando las cosas” declara Francisco Febres-Cordero en el documental *Germánico*.

³ Creada en 1954, una de las primeras en América Latina.

⁴ Además de las señaladas en el texto: jefe de la Sección de Política Económica Internacional del Banco Central, miembro del comité de expertos de la Alianza para el Progreso, miembro del directorio de la Corporación Andina de Fomento, miembro del Club de Roma, miembro del Panel de Personalidades Eminentes de la ONU constituido con el fin de elaborar un código de conducta para empresas transnacionales, embajador en España, coordinador del programa Modernización del Estado (MOSTA) del Consejo Nacional de Modernización del Estado y diputado por la provincia de Pichincha.

Interesa sobre todo destacar, en el contexto de esta publicación, el decisivo papel cumplido por Germánico Salgado en la constitución del Grupo Andino,⁵ hoy Comunidad Andina, y en sus productivos y dinámicos primeros años de vida. Nombrado miembro de la primera Junta del Acuerdo de Cartagena en 1969, permanecerá en ese cargo hasta 1976. Esos son los años en que la integración subregional andina registra sus mayores y más rápidos avances, tanto en el ámbito de la liberalización comercial entre los países miembros como en el de la programación industrial conjunta, la adopción de políticas comunes sobre inversión extranjera y propiedad intelectual y la construcción de una institucionalidad con importantes atributos supranacionales. Germánico Salgado con su acendrado pragmatismo, “[...] incansable capacidad de diálogo y poder de convicción [...]” (Dávila 2012: 189) fue pieza clave en la que se podría caracterizar como *edad de oro* de la integración andina.

La formulación y promoción de importantes iniciativas de política para el desarrollo del país y la región, producto de su ejercicio de la función pública, nacional e internacional, es apenas una faceta de su vocación profesional. La otra, la del maestro, con su infatigable afición por *explicarles las cosas a los demás*, la practica en la docencia universitaria y, sobre todo, en la escritura.

Durante once años enseña *Desarrollo económico y Economía internacional* en la Universidad Central del Ecuador, durante cuatro lo hará en la Universidad Complutense de Madrid, en la que había obtenido su título de Doctor en Ciencias Económicas, y durante otros cuatro compartirá su pasión y sus conocimientos sobre integración económica con sus estudiantes de posgrado de la Universidad Andina Simón Bolívar,⁶ organismo académico del Sistema Andino de Integración. Como docente universitario, Germánico Salgado, en palabras de Francisco Febres-Cordero, era “[...] la sabiduría expresada con simpleza [que] sabía convertir lo difícil en fácil” (Adoum 2007).

Salgado fue un prolífico autor de artículos y libros sobre integración económica y cooperación regional, desarrollo y planificación, política económica, historia económica del Ecuador, relaciones Norte-Sur y economía internacional. Y es de destacar que, gracias a su vocación humanista y a su interés por la cultura humana en sus múltiples

⁵ Hasta la entrada en vigor en 1996 del Protocolo de Trujillo que crea la *Comunidad Andina*, los términos *Pacto Andino* y *Grupo Andino* se utilizaban informalmente para designar al *Acuerdo de Cartagena*, tratado constitutivo del esquema andino de integración, y al grupo de países miembros, respectivamente.

⁶ En 1997 la Universidad Andina lo declaró Profesor Emérito.

manifestaciones, los textos de Salgado no solo están bien escritos, sino que se revelan enriquecidos por su amplio bagaje cultural.

Salgado se dio tiempo para escribir, entre artículos y libros, más de ciento cuarenta trabajos⁷, la mayor parte de los cuales son de difícil acceso y algunos permanecen inéditos. Solamente el incipiente desarrollo de la industria editorial del Ecuador, aunada a un atávico complejo de inferioridad frente a la producción intelectual foránea que con frecuencia aqueja a los ecuatorianos, pueden explicar la indiferencia y el abandono con que ha sido castigada la obra de Salgado. Se trata de un olvido que empobrece a la actual generación de profesionales y estudiantes ecuatorianos y latinoamericanos interesados en el desarrollo del país y en la integración regional.

Sirve para ilustrar la verdad de esta afirmación la mención de algunas de las cuestiones que merecieron una privilegiada atención por parte de nuestro autor, asuntos que, hoy en día, no han perdido actualidad o la tienen renovada. Como se podrá apreciar con mayor detalle más adelante en esta Introducción y, sobre todo, en los textos seleccionados de Salgado que se publican en éste y en el siguiente volumen, sus trabajos no solo enriquecen nuestros conocimientos sobre la trayectoria de la integración económica del continente sino que sugieren, sobre todo en sus páginas más críticas, caminos alternativos y no pocas advertencias premonitorias.

En concreto Germánico Salgado pone especial acento en cuestiones que son particularmente sensibles para países económicamente pequeños y de menor desarrollo relativo como el Ecuador. Los textos de Salgado analizan, por ejemplo, las consecuencias para la integración de las asimetrías y la heterogeneidad estructural de la región, la transformación productiva como principal objetivo de la integración latinoamericana, las características y los requerimientos específicos de una integración económica entre países en desarrollo y la institucionalidad adecuada para un proceso viable y exitoso de integración en América Latina, para mencionar solo algunas de sus preocupaciones. Sobre todos estos temas de vital interés para la integración regional una lectura atenta de sus trabajos aporta perspectiva y juicios inteligentes que no conviene ignorar.

Leer y estudiar a Germánico Salgado significa conocer la obra de un sobresaliente aunque insuficientemente conocido economista ecuatoriano sobre asuntos como los antes mencionados y, en general, sobre algunos de los más importantes problemas del desarrollo del Ecuador y de América Latina. En este volumen y el siguiente se presenta

⁷ Sin contar entre ellos artículos periodísticos, su introducción y reseñas de una extensa antología sobre integración económica realizada por encargo del BID-INTAL y algunos textos de circunstancia.

una selección de sus textos sobre integración regional,⁸ con los que se amplía de manera significativa la escasa bibliografía del autor actualmente disponible sobre el tema.⁹ Se trata de textos especialmente valiosos porque aportan reflexiones, elaboraciones conceptuales y recomendaciones de política moldeadas por la experiencia personal de quien fuera, en diversos momentos de su vida profesional, actor u observador cercano de los fenómenos que analiza. Convencido de las bondades y de la necesidad de la integración para impulsar el desarrollo del país y la región, Salgado volcó sus energías y capacidades en la compleja tarea de plasmarla en realidad, tanto mediante la dura faena diaria de formular propuestas y batallar por su concreción, como a través del riguroso análisis con que las justificaba, formulaba su visión y se las explicaba a los demás.

Los textos seleccionados

En este primer tomo de los dos destinados a una selección de los textos de Germánico Salgado sobre integración económica y cooperación regional se han incluido siete artículos escritos o publicados entre 1966/67, el primero de ellos,¹⁰ y el año 1990. Todos aparecieron en revistas especializadas al menos una vez pero no son de fácil acceso hoy en día. Cada uno de ellos presenta y desarrolla el pensamiento del autor sobre aspectos fundamentales de la integración económica latinoamericana y subregional andina siempre con robusto contenido analítico, aunque con énfasis teórico-conceptual los unos e histórico o descriptivo los otros. En conjunto proveen una visión satisfactoriamente completa sobre la integración económica de la región hasta la década de los años 1980 del siglo pasado y puede afirmarse que constituyen textos imprescindibles para conocer ese proceso y comprenderlo, pero también para aquilatar sus actuales perspectivas.

La selección ha tomado cuidadosamente en consideración su pertinencia para la actividad académica de docencia e investigación. Estudiantes, docentes e investigadores encontrarán en los textos de Salgado rico material para reflexionar y profundizar en el análisis de los objetivos, modalidades e instrumentos que mejor se amoldan a la compleja realidad de la integración latinoamericana.

Aunque será inevitable encontrar ocasionales reiteraciones entre uno u otro de los trabajos cabe anotar también que Salgado rara vez retoma un tema sin añadir alguna nueva

⁸ El segundo volumen será publicado en breve con el título *Integración y Cooperación Regional en América Latina: Desafíos, Opciones y Alternativas*.

⁹ Salgado (2007a) [1970] y (2007b) [1998].

¹⁰ Publicado en 1970.

consideración o enriquecerlo con un matiz antes descuidado. Por tal motivo para esta edición se optó por reproducir completos los artículos seleccionados pues, aparte de haber entrañado una inexcusable arbitrariedad del editor, podarlos habría significado limitar sus contenidos y empobrecer los cuidadosos argumentos del autor.

Entre los textos donados por su familia a la Universidad Andina se encuentran algunos importantes trabajos que Salgado nunca publicó y que, sin embargo, contribuyen a un mejor conocimiento del proceso regional de integración y de las otras temáticas que analizó. La donación comprende más de cincuenta trabajos sobre integración y cooperación internacional, de los cuales solamente alrededor de dieciséis han sido publicados alguna vez. Algunos de ellos se incluyen en el segundo tomo dedicado a la integración y cooperación regional y se espera publicar trabajos inéditos sobre otros temas en volúmenes posteriores. Adicionalmente, a lo largo de los próximos meses se aspira a colocar una amplia antología de los textos de Salgado en la página *web* de la Cátedra que lleva su nombre dentro del portal de la Sede Ecuador de la Universidad Andina a fin de facilitar el acceso al conjunto de su contribución al pensamiento económico ecuatoriano sobre el desarrollo del país y la región.

Además de los trabajos aludidos, publicados e inéditos, hay que mencionar también las *lecturas seleccionadas* para el BID-INTAL publicadas en dos tomos en 1989 (Salgado 1989a y 1989b) que reúnen trabajos de los más importantes estudiosos y protagonistas de la integración económica en América Latina y otras regiones del mundo en desarrollo. Organizadas en cinco capítulos, cada uno de ellos cuenta con una introducción en la que Salgado reseña sus principales aportes y los contextualiza. Se trata de una importante antología comentada de gran utilidad para estudiosos y tomadores de decisión que no ha perdido actualidad.

Los siete trabajos ofrecen en conjunto una visión panorámica del proceso latinoamericano de integración económica desde sus primeros pasos en la década de 1950 hasta los controvertidos y dispares itinerarios que comenzaron a perfilarse en la década de 1980. Tres de ellos fueron escritos y publicados cuando el autor era miembro de la Junta del Acuerdo de Cartagena (Salgado 1973a, 1973b, 1973c y 1975). Los tres artículos¹¹ tienen el interés, adicional al de sus contenidos, de ser trabajos preparados seguramente para difundir y explicar algunas de las peculiaridades de la integración andina y la racionalidad de sus políticas e instrumentos. El trabajo publicado en 1970,

¹¹ El artículo *El Grupo Andino y la inversión extranjera* fue dividido en dos partes para su publicación (1973a y 1973b).

cuya primera versión data de tres o cuatro años antes, es anterior a la constitución formal del Grupo Andino pero contiene ya muchos de los argumentos que un poco más tarde servirían para justificar esas políticas e instrumentos. Ello deja ver la decisiva influencia que Germánico Salgado debió tener en su formulación.

Los otros tres trabajos (Salgado 1979, 1984 y 1990) revelan a un Salgado alerta ante algunos desarrollos de la integración que considera cuestionables y, en los dos artículos más recientes, a un analista cada vez más crítico de las modalidades que iría asumiendo el proceso. El artículo publicado en 1984 proporciona, además, un excelente análisis de los objetivos e instrumentos del Grupo Andino y de su compleja evolución durante la década y media a la sazón transcurrida desde su iniciación. En todos estos trabajos el talante de Salgado es siempre la del crítico comprometido, del que mira los defectos desde dentro ya sea para sugerir correcciones o para destacar lo de positivo que, a pesar de todo, pudieran tener.

El anexo incluye secciones escogidas de tres documentos del Grupo Andino para facilitar una mejor comprensión de los textos de Salgado. El Acuerdo de Cartagena, tratado constitutivo del Grupo Andino suscrito en mayo de 1969 por representantes de los gobiernos de Bolivia, Colombia, Chile, Ecuador y Perú,¹² fue objeto de numerosas e importantes enmiendas en los años subsiguientes. Como el texto del Acuerdo de Cartagena original ya no es de fácil acceso se optó por incluir partes pertinentes del mismo en este volumen junto con las provisiones que las reemplazan en el texto codificado actualmente vigente. Se han incluido también secciones escogidas de la Decisión 24 sobre tratamiento a los capitales extranjeros y de la Decisión 57 sobre el programa metalmeccánico para una mejor comprensión del análisis que hace Salgado de sus disposiciones.

Con el propósito de resaltar la pertinencia académica de los textos reunidos en el presente volumen así como su actualidad para la formulación de políticas públicas en el ámbito de las relaciones internacionales y la integración regional, las reseñas y comentarios que se presentan a continuación se han organizado en cuatro secciones: *Integración para el desarrollo; Políticas, instrumentos e institucionalidad de la integración andina; ¿Es viable la integración latinoamericana?; y ¿Son conciliables la apertura externa y la integración regional?.* En las cuatro secciones se ha procurado subrayar las ideas y planteamientos del autor que mayor pertinencia tienen para apreciar

¹² Venezuela adhirió al Acuerdo en 1973.

los principales problemas y las perspectivas de la integración latinoamericana hoy en día. Una sección final presenta una síntesis que reúne y enlaza de manera abreviada esas ideas y planteamientos.

Integración para el desarrollo

Las contribuciones de Germánico Salgado al análisis del proceso de integración regional, así como sus propuestas de políticas y de instrumentos para impulsarla, se inscriben en la tradición de pensamiento económico originada en la CEPAL¹³ de los años 1950 bajo el influjo y liderazgo intelectual de Raúl Prebisch. La premisa en que se basa ese análisis es que, en América Latina, la integración debe servir a la transformación productiva, condición indispensable para alcanzar el desarrollo.

Esta premisa básica permite disociar a ese pensamiento, al menos en parte, de las formulaciones de la teoría ortodoxa que, por referirse a la integración entre países desarrollados y estar ancladas firmemente en los principios del libre comercio, poco aportan al conocimiento de la integración entre países en desarrollo. El método histórico e inductivo del pensamiento cepalino contrasta vivamente con el método abstracto-deductivo de la teoría ricardiana de especialización productiva e intercambio comercial (teoría de los costos comparativos) así como de la teoría económica neoclásica de la unión aduanera¹⁴ cuyo desarrollo lo iniciara el economista norteamericano Jacob Viner con la publicación de su obra pionera *The Customs Union Issue* (Viner 1950).¹⁵

El pensamiento económico neoclásico postula que el libre comercio acrecienta el bienestar al posibilitar incrementos del consumo y la producción merced a una mejor asignación de los recursos productivos. La teoría de la unión aduanera crea los conceptos de *creación y desviación de comercio* para evaluar los costos y beneficios de la integración. Según esta teoría el establecimiento de una unión aduanera crea comercio cuando las importaciones provenientes de países socios sustituyen a la producción más cara nacional, y desvía comercio cuando las importaciones desde terceros países son suplantadas por importaciones más caras provenientes de países miembros. Esta sería *ventajosa*, es decir, superior al libre comercio como generadora de bienestar, solamente si se produce una creación *neto* de comercio (Viner: 60-68 y Balassa: 21-34).

¹³ Comisión Económica para América Latina y el Caribe.

¹⁴ Eliminación de trabas al comercio entre los socios y protección arancelaria común frente a terceros.

¹⁵ Para Salgado la sistematización teórica neoclásica de la unión aduanera efectuada por Viner se sustenta en “[...] una serie de hipótesis que la hacen particularmente inepta para explicar los beneficios y costos de la integración entre países en desarrollo [...]” (Salgado 1986: 4).

Sin embargo, al establecerse un arancel externo común frente a terceros “...los efectos de desviación de comercio pueden primar sobre los de creación.” (Salgado 1970: 77), de manera que una evaluación de los beneficios de la integración exclusivamente en términos de su efecto sobre el comercio dejaría de lado el resultado más importante de la unión aduanera para países en desarrollo que son sus *efectos dinámicos* sobre la estructura social y económica. Entre países en desarrollo la integración de mercados persigue mucho más que la intensificación de los flujos comerciales, asunto que prioriza la teoría ortodoxa, y pone acento más bien en la transformación productiva que esa integración puede promover en el contexto de un mercado ampliado, pues “[...] tanto o más importancia tiene [...] poner en marcha los medios para inducir más directamente la creación de una capacidad productora para el mercado integrado [...]” (Salgado 1970: 117).

Por otra parte, la *teoría estructuralista del subdesarrollo periférico latinoamericano* que sustenta los análisis de la CEPAL y de toda una pléyade de economistas, sociólogos y politólogos latinoamericanos afines al pensamiento cepalino, refuta la pretendida validez universal de las premisas de la teoría ortodoxa sobre el comportamiento de los agentes económicos y plantea, más bien, que el subdesarrollo y la condición periférica de las economías latinoamericanas determina o condiciona ese comportamiento. Por *periferia* entiende “[...] un patrón específico de inserción en la economía mundial como [...] productora de bienes y servicios con una demanda internacional poco dinámica, importadora de bienes y servicios con una demanda interna en rápida expansión y asimiladora de patrones de consumo y tecnologías adecuadas para el centro pero con frecuencia inadecuadas para la disponibilidad de recursos y el nivel de ingreso de la periferia.” (Bielschowsky 1998: 15).

Su punto de partida, como no podía ser de otra manera en virtud del método histórico-deductivo empleado, será el análisis de la transición económica que en aquellos años se operaba en varios países de la región desde un modelo primario-exportador hacia otro de industrialización sustitutiva de importaciones. La tarea que se impone la CEPAL ante esos sucesos será la de “[...] conferir racionalidad al proceso espontáneo de industrialización en curso” (Ibíd.: 28) y legitimarlo conceptualmente para postular “[...] políticas de industrialización como forma de superar el subdesarrollo y la pobreza.” (Ibíd.: 18); es lo que daría lugar a la llamada *estrategia de industrialización por sustitución de importaciones o modelo ISIS*.

No obstante, ya desde sus primeros años la CEPAL advertía que, completada una primera fase de industrialización *fácil* de bienes de consumo no duraderos, la ISIS no reduciría la vulnerabilidad externa de las economías latinoamericanas mientras no abarcara la producción de insumos, bienes intermedios y de capital que tendrían hasta tanto que importarse para sostener el proceso. Según se hacía notar, si bien la estructura de las importaciones se modificaría, el coeficiente de importación seguiría siendo elevado por algún tiempo (Bielschowsky 1998: 22 y CEPAL 1959: 144-146). Se hacía hincapié en los límites impuestos al proceso de industrialización por la reducida dimensión de los mercados nacionales, incluso en las economías más grandes de la región (Argentina, Brasil y México), y no dejaba de lado la recomendación de promover exportaciones a fin de contar con las divisas requeridas para la industrialización.

Si bien este análisis resumía adecuadamente la evolución económica de los países de la región pioneros en el proceso espontáneo de industrialización para sustituir la importación de manufacturas (los tres antes mencionados más Chile) la CEPAL advertía que otros se encontraban emprendiendo el mismo camino y comenzaban a enfrentar limitaciones y dificultades similares a las antes encaradas por los primeros: la estrechez del mercado nacional, la concentrada distribución del ingreso y la traslación de estas dos restricciones a la doble brecha, externa y de ahorro interno.

Estas constataciones acreditaron la recomendación, también formulada por la CEPAL desde sus inicios, de constituir un mercado regional pues “[...] pretender cumplir este proceso dentro de cada compartimento estanco les privará [...] [a los países] de las oportunidades de especialización y costos bajos que sólo podrán lograrse dentro de un mercado común [...]” (CEPAL 1959: 144).

Tres de los artículos de este volumen, publicados en un lapso de veinte años (Salgado 1970, 1979 y 1990), evidencian la filiación intelectual del autor con los postulados de la CEPAL antes resumidos, a la vez que proporcionan una clara visión de la evolución experimentada por la integración regional y las actitudes políticas e intelectuales sobre la misma entre los años 60 y fines de la década 1980. En particular, los trabajos de 1970 y 1990 ofrecen un vivo contraste, clarificado con oportunas anotaciones del autor, entre dos concepciones muy dispares de la integración subregional andina.

El trabajo con que se inicia este volumen (Salgado 1970), escrito entre 1966 y 1967 cuando al autor era director del Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de la Organización de Estados Americanos (OEA), fue comisionado por el *Centre*

d'Etudes de Politique Etrangère de París y el *Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile* para un seminario internacional que se celebró en la ciudad de Arica entre enero y febrero de 1968.¹⁶

Al analizar la contribución de la integración económica al desarrollo de la región Germánico Salgado deja sentadas dos importantes advertencias que merece la pena resaltar. La primera enfatiza que la integración económica debe entenderse como un instrumento más y no como sustituto de una política de desarrollo, pues su efecto “[...] no sería suficiente para generar por sí solo aumentos de demanda de la magnitud y persistencia que requiere el desarrollo.” (Salgado 1970: 86). La segunda desmiente un lugar común según el cual la integración supranacional, para ser viable, presupone la integración nacional. Para Germánico Salgado se trata de un falso dilema pues los dos procesos se refuerzan mutuamente: “Al procederse a las dos integraciones coetáneamente, cambiaría el horizonte de oportunidades [...] y la integración interna o nacional sería comparativamente más fácil y acelerada que en la situación de aislamiento.” (Salgado 1970: 76).

Siguiendo de cerca las tesis de la CEPAL, Salgado identifica los principales obstáculos que entorpecen el desarrollo de América Latina para luego examinar los modos en que la integración económica puede contribuir a superarlos.¹⁷ Destaca entre aquéllos el insatisfactorio comportamiento de los determinantes de la demanda: las exportaciones, compuestas fundamentalmente de bienes primarios con una demanda mundial poco dinámica e inestable, así como el consumo interno y la inversión o formación de capital, limitados por la concentrada distribución del ingreso, el consumo conspicuo de los sectores sociales de altos ingresos y las dificultades enfrentadas por el Estado para financiar el gasto y la inversión pública (Bielschowsky 1998: 25-26 y Salgado 1970: 88). Es así como el escaso dinamismo de la demanda externa y la cada vez más inflexible dependencia de las importaciones¹⁸ conducían a una creciente *brecha externa*, mientras que el escaso dinamismo de la demanda interna por los motivos antes expuestos generaba una *brecha interna* o de ahorro.

¹⁶ Sus contenidos evidencian que la primera versión del trabajo, presentada en el seminario de Arica, fue revisada y ampliada antes de su publicación en 1970.

¹⁷ “*Contrario sensu*, se pretende que el análisis indique, asimismo, las limitaciones de la integración como instrumento del desarrollo.” (Salgado 1970: 74).

¹⁸ “[...] las importaciones [...] son tan esenciales para mantener la actividad económica que la dependencia externa es mayor, si cabe, que en el pasado.” (Ibíd.: 46).

De estas situaciones se desprende la necesidad de ampliar el mercado¹⁹ para posibilitar la especialización y el aprovechamiento de las economías de escala que requiere el desarrollo productivo. No se detiene el autor en esta conclusión evidente, sino que va más allá al sugerir el tipo de desarrollo industrial que conviene a una América Latina integrada. Como las limitaciones mencionadas --estrangulamiento externo y tamaño del mercado-- han llevado, especialmente en los países económicamente más pequeños, a una “[...] rápida diversificación horizontal, con la consiguiente ausencia de especialización [...] falta de interdependencia en la estructura industrial [y] [...] rápido ascenso de los coeficientes marginales de importación²⁰ [...]” (Ibíd.: 51), la integración económica debe propiciar un desarrollo industrial que deje rápidamente atrás sus etapas *fáciles* e incursione en los bienes de capital, privilegiando aquellos sectores que mayor potencial tienen para incorporar tecnología y para enlazar y articular diversas ramas industriales. Salgado las sugiere: metalurgia, mecánica y química (Ibíd.: 49).

Es importante observar a este respecto que, contrario a una percepción a veces prejuiciada sobre las tesis de la CEPAL, desde sus primeros años ésta señaló la importancia de estimular las exportaciones.²¹ Es más, para la CEPAL el mercado regional sería el destino inicial natural de las exportaciones industriales de los países latinoamericanos,²² pero como primer y necesario paso que, más adelante, favorecería también la exportación de manufacturas al resto del mundo (Bielschowsky 1998: 23 y CEPAL 1959: 145-146) para así dejar atrás, a fin de cuentas, su carácter de economías primario exportadoras, aspecto determinante de su condición periférica en la economía mundial.

La relación entre desarrollo, industrialización, integración económica y cambio del patrón de exportaciones es tan central en el análisis de la CEPAL y de Salgado que amerita citarse al autor *in extenso* sobre el tema:

La real posibilidad de hacer de la integración un agente de cambio de estructura y crear la base para una expansión rápida de la exportación intrarregional está en gran medida, en la creación de nuevas industrias diseñadas para aprovechar el espacio regional que completen la estructura trunca de la base industrial de América Latina, den pie para expandir la exportación al resto del mundo y permitan una rebaja general de costos a

¹⁹ Mediante la integración, pero también la redistribución del ingreso.

²⁰ A cada incremento de la producción corresponde un aumento cada vez mayor de las importaciones (nota del editor).

²¹ “[...] al tratarse de exportaciones [de manufacturas] sería necesario mirar tanto el mercado regional que cree la integración como al resto del mundo.” (Salgado 1970: 115)

²² “[...] el mercado común latinoamericano tendría la virtud de ampliar el tamaño del mercado de los sectores industriales exigentes en materia de escala [...]” (Bielschowsky 1998: 24)

través de una especialización vertical, el aprovechamiento de economías externas y un mayor abastecimiento de bienes de capital. (Ibíd.: 81-82)

En el trabajo *El Mercado Regional Latinoamericano: el proyecto y la realidad* publicado por la *Revista de la CEPAL* (Salgado 1979) el autor realiza un minucioso recuento de las negociaciones que condujeron a la creación de la ALALC²³ y el Mercado Común Centroamericano (MCCA), y relata cómo las tesis y propuestas originales de la CEPAL fueron irremisiblemente deformadas, sobre todo en el primero de los dos esquemas. En especial, Salgado contrasta la recomendación original de la CEPAL de conformar en América Latina una zona de comercio preferencial²⁴ que comprendiera a toda la América Latina con la decisión adoptada posteriormente de constituir una zona de libre comercio que, a la postre, comprendió solamente a los once países que integraron la ALALC²⁵ y que nunca, por lo demás, logró concretarse. Esta decisión significó, según Salgado, renunciar a un “[...] enfoque gradual, flexible y de generalidad [...]” y “[...] explica en gran medida la suerte de la ALALC.” (Salgado 1979: 93 y 94).

Conviene destacar dos juicios críticos adicionales de Salgado, relevantes para entender el porqué de los instrumentos y mecanismos ideados en su momento por el Grupo Andino,²⁶ hoy lamentablemente marginados o debilitados, y para mejor aquilatar algunas orientaciones actuales del proceso latinoamericano de integración.

Salgado critica en este trabajo la renuncia a considerar en el marco de la ALALC algún tipo de tratamiento preferencial para las economías más débiles y pequeñas. Primaron, según lo hace notar, criterios apegados a la teoría ortodoxa y a las normas del GATT,²⁷ al negarse cualquier salvedad a la cláusula de nación más favorecida²⁸ (Ibíd.: 96). Además “[...] se había perdido toda flexibilidad para acomodar movimientos subregionales, entre ellos el propio empeño de integración centroamericano.” (Ibíd.).

También prevaleció, según lo hace notar Salgado, “[...] el principio de la competitividad y la importancia de la empresa privada [...]” (Ibíd.: 99), se desistió del

²³ Asociación Latinoamericana de Libre Comercio constituida en 1960 y que en 1980 se transformaría en Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI).

²⁴ Es decir, de concesiones comerciales recíprocas que no necesariamente conllevan la eliminación de aranceles.

²⁵ Diez países sudamericanos más México, dejando fuera a los países centroamericanos.

²⁶ El análisis de Salgado sobre los mecanismos e instrumentos del Grupo Andino se reseña en la siguiente sección de este estudio introductorio.

²⁷ Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (General Agreement on Tariffs and Trade por sus siglas en inglés), antecesor de la actual Organización Mundial del Comercio.

²⁸ Con lo que se negaba a las economías más pequeñas excepciones a las concesiones comerciales negociadas en el marco de la ALALC y que resultaban favorables a las economías más grandes de la región.

uso de la capacidad reguladora de los órganos de la integración²⁹ y se excluyó cualquier mecanismo de desgravación automática, obligando así a una engorrosa desgravación negociada que inevitablemente favorecía a los países más grandes (Ibíd.: 100).

En estos juicios críticos puede ya advertirse el inicio de una sensación de desaliento que irá permeando cada vez más los escritos de Germánico Salgado sobre el proceso latinoamericano de integración. Reflejan contrariedad ante el sorprendentemente duro proceso de negociación para constituir la ALALC, en el que parecían haber prevalecido intereses particulares revestidos de anacrónicos y mezquinos nacionalismos y una ideología de extremo liberalismo de mercado³⁰ que contaba, además, con la activa promoción de los Estados Unidos y el GATT.³¹ Para Salgado ya para entonces (segundo lustro de la década de 1970) hacía falta definir nuevos rumbos para reavivar la integración latinoamericana, pues ésta se encontraba “[...] en gran medida maniatada por fórmulas inadecuadas.” (Ibíd.: 87).

Estos juicios ayudan también a entender varios rasgos peculiares del Grupo Andino comenzando por el hecho de su establecimiento en 1969 cuya “[...] motivación básica fue la de impulsar una integración más profunda sin el peso dominante de los tres países mayores [...]” (Ibíd.: 125). Pero también son rasgos peculiares del Grupo Andino original que contrastan con la experiencia de la ALALC la desgravación automática y lineal de la mayor parte del universo arancelario, la programación industrial como mecanismo de planificación comunitaria para contrarrestar las asimetrías entre sus miembros y la constitución de un organismo técnico de carácter comunitario y supranacional. Cabe suponer la presencia del liderazgo intelectual de Germánico Salgado en el establecimiento de estos mecanismos e instrumentos de la integración andina, ejercido tanto en el marco de la Junta del Acuerdo de Cartagena como probablemente también durante el proceso de negociaciones que condujeron a la creación del Grupo Andino. Los trabajos publicados en 1973 y 1984 (Salgado 1973c y 1979) incluidos en este volumen y que se reseñan más adelante en este estudio introductorio, son una buena

²⁹ “Las formas de organización que finalmente se recogieron en el Tratado de Montevideo [...] correspondían en esencia a las de un foro de negociación y de un ente administrador. No había asomos de una función reguladora y menos planificadora [...]” (Salgado 1979: 101).

³⁰ “[...] negociaciones a las que los países mayores y algunos de los otros llegaron con la premisa inflexible de la ‘libre competencia’ [...]” (Salgado 1979: 91).

³¹ “[...] tuvo mucha influencia tanto el sistema normativo del GATT como la posición de los Estados Unidos, que no dejó de recordar oportunamente que convenía no separarse de ese sistema.” (Ibíd.: 94).

descripción de los mecanismos y los instrumentos utilizados por la integración subregional andina, en buena medida como reacción a la experiencia de la ALALC.³²

El tercer trabajo de este volumen, *Integración latinoamericana y apertura externa* (Salgado 1990), fue publicado en diciembre de 1990 por la *Revista de la CEPAL*. Expresa una visión realista y también escéptica sobre las perspectivas de la integración latinoamericana. Sin embargo extrae del análisis de su evolución durante los años 1980 importantes lecciones y sugerencias para reorientar el proceso regional sin que la integración pierda su razón de ser fundamental de servir como instrumento del desarrollo. Salgado reseña y analiza los más significativos sucesos acaecidos en esos años tanto en la economía global como en la región y extrae de ello algunas conclusiones que sirven de sustento para su diagnóstico sobre el estado de la integración regional así como para las recomendaciones que, con mucha cautela, se aventura a formular.

Constata, en primer lugar, que durante esos años se perfilaba con cada vez mayor claridad la tendencia de los países industriales a articularse en grandes agrupaciones de Estados,³³ frente a las cuales “[...] una América Latina fragmentada no puede tener [...] sino un destino subordinado y pasivo.” (Salgado 1990: 150). En contrapartida observa que en la región se registra un resurgimiento del interés por la integración probablemente acicateado por esos sucesos, particularmente la suscripción en 1986 del Acta Única Europea que definía la ruta hacia la constitución del mercado interior único europeo³⁴ hasta 1992.

Adicionalmente, y esto es muy importante para valorar las recomendaciones que formula Salgado en éste y otros documentos, anota que “[...] la gran fuerza de transformación que alimenta la carrera competitiva de hoy es un proceso de innovación tecnológica extraordinariamente dinámico.” (Ibíd.: 167). La capacidad de innovación fundada en el conocimiento teórico y la habilidad técnica, y no la disponibilidad de capital, serían hoy día los recursos esenciales para sustentar una especialización productiva apta para alcanzar el desarrollo (Ibíd.).

En la América Latina de los años 1980 se vivió, como es de sobra conocido, un severo proceso de penuria financiera y ajuste estructural, este último presidido por el

³² Un excelente análisis de la integración andina y de su evolución hasta mediados de los años 1990 puede también consultarse en Salgado 2007b.

³³ “Tal como hoy emerge de los turbulentos años ochenta, el mundo es un haz de agrupaciones de Estados [...]” (Salgado 1990: 150).

³⁴ Es decir un mercado sin aduanas interiores en el que circulan libremente bienes, servicios, capitales y personas (nota del editor).

resurgimiento de las versiones más extremas de la ideología económica liberal y el abandono de las políticas desarrollistas inspiradas en el pensamiento de la CEPAL. Salgado no se detiene a analizarlo pero sí advierte que el mundo y la región han atravesado un umbral que no admite retorno. En particular sería ya irreversible la apertura unilateral comercial y financiera de las economías latinoamericanas y será ese el contexto dentro del cual habrá que plantear opciones y alternativas para la integración regional. Pocos años más tarde esa constatación llevará a la propia CEPAL a publicar su estudio *parteaguas* sobre regionalismo abierto (CEPAL 1994) que busca precisamente modos de conciliar la apertura externa con la integración regional. Es interesante observar que Germánico Salgado se anticipó a varios de los planteamientos de ese organismo sobre el tema.

En respuesta o acicateado por las transformaciones estructurales de la economía mundial mencionadas y a partir del contexto de crisis y apertura de las economías latinoamericanas se suscita el resurgimiento antes anotado del proceso regional de integración. Este tiene dos momentos, según anota Salgado, pero el primero de ellos, entre 1984 y 1987, al parecer resulta efímero a la luz de las definiciones adoptas hacia el final de la década.³⁵ No obstante, su proximidad temporal habría dado origen a importantes contradicciones y confusiones no muy distintas a las que hoy en día aquejan al proceso latinoamericano de integración.

Por la luz que arrojan sobre la situación actual será útil mencionar dos de los eventos referidos por el autor que producen alguna perplejidad:

a) En 1986 Argentina y Brasil suscribieron el Programa de Integración y Cooperación Económica al que luego se adhirió Uruguay (1988), programa saludado por Salgado como “[...] una de las iniciativas más originales de la integración latinoamericana.” (Ibíd.: 156). Su originalidad estribaba en el abandono de “[...] todos los esquemas tradicionales impuestos por la teoría clásica de la integración y por el [...] (GATT) [...]” (Ibíd.), para adoptar un programa de integración y cooperación selectivas definido por 24 protocolos iniciales. Sin embargo, apenas dos años más tarde Argentina y Brasil suscribieron el Tratado de Integración, Cooperación y Desarrollo, germen del actual Mercosur, con el que retornaron a la ortodoxia de establecer una unión aduanera y posteriormente un mercado común (Ibíd.: 158).

³⁵ “El contraste entre las dos épocas no puede ser más notorio.” (Ibíd.: 152).

b) En 1989 los presidentes de los países andinos suscribieron el Manifiesto de Cartagena por el que se comprometían a revitalizar la integración subregional andina y dotarle de un carácter global menos *comercialista* (Ibíd.: 160). Seis meses después los mismos presidentes aprobaron un *Diseño Estratégico* para el corto, mediano y largo plazo “[...] enteramente sorpresivo y desconcertante.” (Ibíd.: 160). Si bien el programa acordado abarcaba una multiplicidad de temas y, en esa medida, respetaba la resolución anterior de dotarle a la integración andina de un carácter global, en realidad se aceleraba el ritmo para alcanzar la unión aduanera, y se debilitaban hasta la inocuidad los instrumentos previstos por el Acuerdo de Cartagena para suplir o corregir el funcionamiento del mercado y para asegurar a los países de menor desarrollo relativo una participación equilibrada en los beneficios del proceso (fundamentalmente mediante la programación industrial). En realidad, el *Diseño Estratégico* convertía a la integración andina “[...] de derecho y de hecho en un régimen de integración comercial clásico.” (Ibíd.: 161).

Pero será la percibida urgencia de vincularse a la economía internacional lo que a la postre obligará a repensar radicalmente el modelo de desarrollo de la región y los objetivos e instrumentos de una integración que le sea funcional. Salgado anota que “[...] la gestación de la integración latinoamericana reposaba sobre un fondo de reflexión madura acerca de los requisitos para un sano desarrollo de la región.” (Ibíd.: 147). La ausencia actual de una visión de conjunto como la que entonces CEPAL contribuyó a forjar, ayuda a explicar las confusiones y contradicciones que caracterizan hoy día a la integración latinoamericana. Son el reflejo de un debate conceptual, político e ideológico que no acaba de decantarse en una propuesta clara capaz de suscitar consenso.

Políticas, instrumentos e institucionalidad de la integración andina

Dos de los trabajos de este volumen (Salgado 1973a, 1973b³⁶ y 1975) fueron publicados cuando Germánico Salgado se desempeñaba como miembro de la Junta del Acuerdo de Cartagena. En esos años se expidieron, en rápida sucesión, las normas comunitarias (Decisiones) que, en un breve lapso de tiempo, dieron forma a un original e innovador modelo de integración regional. Salgado fue corresponsable, junto con los otros dos miembros de la Junta y con el respaldo de un equipo técnico altamente calificado, de formular las propuestas de políticas para consideración y aprobación de la

³⁶ El texto *El Grupo Andino y la inversión extranjera* fue dividido en dos partes y publicado en números sucesivos de la revista mexicana *Comercio Exterior*.

Comisión compuesta, esta última, por representantes plenipotenciarios de los países miembros. Es ese el período, previo a las reformas introducidas al Acuerdo de Cartagena a fines de los años 1980, en que la Junta todavía ostentaba privilegio de iniciativa, un derecho exclusivo de propuesta diseñado para garantizar la condición comunitaria de las políticas a implementarse y consolidar el principio de supranacionalidad.

Los trabajos se refieren a dos aspectos centrales del modelo original: el tratamiento común a los capitales extranjeros y la programación industrial. El primero de ellos (Salgado 1973a y 1973b) fue presentado en la VI Asamblea de Comercio Iberoamericano y Filipino celebrado en Sevilla, España, en noviembre de 1972. En él Salgado explica los fundamentos del régimen común andino sobre inversión extranjera plasmados en la Decisión 24 de 1970, una de las normas comunitarias andinas más divulgada y también más distorsionada por sus impugnadores en la región y fuera de ella.

Salgado había advertido oportunamente el riesgo que representaría para la integración regional el que sean las empresas transnacionales (ETN) quienes se beneficien del mercado ampliado. Imprescindibles, según Salgado, por su dominio de las tecnologías avanzadas y el capital de riesgo (Salgado 1970: 112), sería preciso regular o controlar su participación en las nuevas inversiones que la integración económica haría atractivas y necesarias pues, si no, “[...] cabría preguntarse, como lo hacen algunos centroamericanos: ‘¿En beneficio de quién nos estamos integrando?’” (Ibíd.: 110).

El autor observa que la consolidación de las ETN es uno de los fenómenos mundiales que definirían el rumbo de la economía internacional en las décadas siguientes. La constitución de lo que Salgado denomina *claustrros de protección*, resultado de la conformación de bloques de países desarrollados, de los cuales la actual Unión Europea sería el modelo emblemático, así como el creciente comercio intraindustrial entre las empresas de países industriales,³⁷ serían dos fenómenos paralelos y concomitantes que contribuyen a impulsar el desarrollo y la consolidación de las ETN:

“La empresa transnacional actual es [...] la respuesta de los grandes centros del poder económico a la acción de esos claustrros de protección [...]. Su estrategia básica ha sido aprovechar el abrigo de esas protecciones nacionales y regionales y alcanzar así el ámbito internacional de acción que ya sería muy difícil conseguir mediante las exportaciones desde el centro.” (Salgado 1973a: 159).

³⁷ “[...] las industrias se integran por encima de las fronteras nacionales [...]” (Salgado 1973a: 154)

Es esta compleja evolución de la economía mundial y el protagonismo en ella de las ETN lo que conduce al naciente Grupo Andino a adoptar un régimen común para normar sus relaciones con el capital extranjero. Eran varios los desafíos a enfrentar: lograr acceso a la tecnología, a los capitales y a las más modernas técnicas de gestión empresarial; garantizar el desarrollo industrial autónomo de los países andinos; y consolidar sus propios agentes nacionales y regionales de desarrollo. Para encararlos se promulgó en 1970 la Decisión 24 (*Régimen común de tratamiento a los capitales extranjeros y sobre marcas, patentes, licencias y regalías*) y al año siguiente la Decisión 46 (*Régimen uniforme de la empresa multinacional y reglamento del tratamiento aplicable al capital subregional*), “[...] elementos de una misma política para hacer frente a los problemas de la dependencia externa.” (Ibíd.: 156).

Para Salgado resulta evidente que las ETN “[...] tienden a concentrar [...] los recursos financieros, la capacidad empresarial y el conocimiento tecnológico [...] [a los que es preciso ganar acceso] para participar en la transformación del mundo que está en trance de realizarse.” (Salgado 1973a: 154). Pero es también evidente para el autor que los beneficios del acceso al capital, la tecnología y las nuevas técnicas gerenciales deben corresponder a las empresas de los países miembros del Grupo Andino para asegurar el desarrollo autónomo de la zona integrada.

En su artículo Salgado expone y explica con detalle los principios básicos de la política comunitaria andina con relación a las ETN. Tiene cuidado en aclarar que al GRAN solo le interesa regular la inversión extranjera en la actividad manufacturera, por ser el desarrollo industrial el objetivo fundamental de la integración andina, *leitmotiv* del proceso subregional durante su primera época. En el anexo de este volumen se reproducen los considerandos y la parte declarativa de la Decisión 24³⁸ en los que pueden encontrarse los planteamientos centrales de la concepción que animaba al Grupo Andino al respecto. Sin perjuicio de una lectura atenta del texto de Salgado cabe resumir algunos de sus aspectos más importantes.

Destaca, en primer lugar, la clara determinación de fortalecer a las empresas nacionales para su mejor aprovechamiento del espacio económico ampliado y de las economías de escala subsiguientes. Complementariamente ello suponía transferir gradualmente a las empresas nacionales y regionales andinas la tecnología y las nuevas técnicas administrativas y gerenciales desarrolladas por las ETN. La Decisión 24 expresa

³⁸ El texto completo de la Decisión 24 puede consultarse en www.comunidadandina.org.

una clara opción nacionalista, ampliada a la región y con miras al conjunto de la América Latina, cuyo fin era favorecer a las empresas nacionales por entender que solo aquellas podían representar adecuadamente los objetivos nacionales de desarrollo; la empresa nacional, y no la extranjera, debía ser el agente primordial de la actividad económica.

Por ello se buscó también impulsar paralelamente la constitución de empresas multinacionales andinas para que sean ellas las principales beneficiarias y protagonistas de la integración de mercados. La Decisión 46, expedida en 1971, completaba y desarrollaba las condiciones normativas requeridas.

Por último el régimen común andino sobre capitales extranjeros perseguía también potenciar en beneficio de los países miembros el poder de negociación que facultaba el actuar como bloque, a la vez que buscaba suprimir las tensiones entre los países miembros que podrían derivarse de la existencia de eventuales sistemas nacionales diversos de incentivos a la inversión extranjera.

El segundo trabajo, *La integración económica en países en desarrollo y la función de una planificación industrial conjunta* (Salgado 1975), fue elaborado para el Comité de Planificación del Desarrollo de las Naciones Unidas del cual Salgado fue miembro entre 1966 y 1984 y presidente entre 1974 y 1980. Según Salgado preveía desde antes de 1970, la planificación industrial conjunta estaría llamada no solo a materializar el principal objetivo de la integración andina, impulsar la transformación productiva, sino además a evitar la concentración de los beneficios de la integración. Este último aspecto es central, como se ha visto, entre las preocupaciones de Salgado y amerita, por tanto, consignar aquí una cita extensa referida al asunto:

“La creación de las nuevas industrias de escala acrecentaría la eficacia y la influencia de los mayores centros industriales existentes que son, a la vez, las más grandes urbes latinoamericanas, y haría de la integración un instrumento de desarrollo que beneficiaría principalmente a las naciones más industrializadas, y aun dentro de ellas, a sus zonas más desarrolladas.” (Salgado 1970: 91).

En su trabajo de 1975 Salgado pone de relieve la originalidad del mecanismo ideado por el Grupo Andino para desarrollar la industria de integración, pasando previa revista a otras experiencias de integración, tanto del mundo desarrollado como del mundo en desarrollo. Ese repaso le permite afirmar que “Nunca antes se ha dado en un convenio de integración una estructura formal tan completa de un sistema de planificación conjunta.” (Salgado 1975: 26). En la mayoría de esquemas de integración, anota el autor,

el principal instrumento utilizado ha sido la liberación comercial recíproca.³⁹ El Grupo Andino, al proponerse la planificación conjunta del desarrollo industrial de sus países miembros, incursionaba en un terreno nunca antes explorado (Ibíd.: 23).

El autor tiene el cuidado de dejar en claro que la planificación se aplicaba exclusivamente a las actividades de mayor significación del sector industrial: alrededor de 2.000 productos correspondientes a actividades industriales básicas: “[...] industria metalmecánica, automotriz, química, petroquímica, electrónica, óptica, etc. [...]” (Ibíd.: 26-27). La mayor parte de la producción de los países miembros quedaría sujeta a la desgravación automática y lineal.

El mecanismo ideado contemplaba dos vertientes: la racionalización de la industria existente, producto de la estrategia de industrialización basada en la sustitución de importaciones que, con mayor o menor profundidad y alcances, todos los países andinos habían implementado; y la creación de la nueva industria de integración alrededor de pocos sectores, de carácter estratégico, que habían de proporcionar la base para una industria verticalmente integrada y capaz de aprovechar las economías de escala que la integración de mercados hacía posible. Los Programas Sectoriales de Desarrollo Industrial (PSDI) eran los llamados a concretar el desarrollo de cada uno de los sectores estratégicos seleccionados. La Comisión del Acuerdo de Cartagena, tras lentas y difíciles negociaciones, logró aprobar tres PSDI entre 1972 y 1977 cuya ejecución fue, en el mejor de los casos, parcial y limitada: los programas metalmecánico (1972), petroquímico (1975) y automotor (1977).

Aunque el instrumento de la programación industrial conjunta a la postre fracasara, no resulta inútil revisar brevemente sus modalidades y alcances por las lecciones que arroja la experiencia. Refiriéndose al PSDI metalmecánico, Salgado explica que

“Se llegó...a unidades asignables que constituían verdaderas familias de productos, cuya producción podría evolucionar [...] a medida que se asimilase la tecnología correspondiente. Esas unidades se estructuraron luego en conjuntos de asignaciones por países, de modo que cada uno de estos tuviese la ocasión de familiarizarse con todos los procesos tecnológicos básicos de la metalmecánica [...]. Se buscó [...] que el conjunto diese una base de especialización en el futuro a todos los países.” (Ibíd.: 28).

La Decisión 57, cuyo anexo detalla los productos y las asignaciones del programa, identifica 202 productos agrupados en unidades asignables de las que correspondieron a

³⁹ El Mercado Común Centroamericano sería una rara excepción por su intento de coordinar los planes nacionales de desarrollo (Salgado 1975: 17).

los dos países de menor desarrollo relativo, Bolivia y Ecuador, 10 y 11 respectivamente.⁴⁰ Con esta asignación de unidades de producción a los dos países económicamente menores se buscaba garantizar que todos los miembros efectivamente se beneficiasen del proceso; se la entendía como condición de estabilidad y viabilidad del proceso de integración.

Una breve reseña de la Decisión 57 puede ser útil para apreciar los objetivos y las fórmulas utilizadas. Sus objetivos responden a lo planteado en el artículo 32 del Acuerdo de Cartagena en su versión original de 1969⁴¹, según el cual se busca una mejor asignación de los recursos productivos así como el aprovechamiento de las economías de escala y una distribución equitativa de los beneficios del desarrollo industrial. Luego de los estudios de factibilidad necesarios la producción debía iniciarse en un plazo máximo de seis años, se eliminarían los gravámenes arancelarios entre los países miembros para los productos asignados y se establecería un arancel externo común para los mismos inmediatamente antes de iniciarse su producción. Es interesante notar que, a partir de su establecimiento, se preveía reducir progresivamente el arancel común frente a terceros para estimular la eficiencia de la producción y asegurar su competitividad internacional, previsión probablemente atribuible a la experiencia a la sazón acumulada sobre las distorsiones a que había conducido el exceso de protección de la estrategia ISIS. Por último se exhortaba a los países miembros a constituir empresas multinacionales andinas (EMA) para la industria metalmeccánica (regidas por la Decisión 46), así como EMA de ingeniería para promover el desarrollo tecnológico en esa industria.

La peculiar naturaleza del mecanismo instrumentado por el Grupo Andino para hacer de la integración un medio efectivo para el desarrollo industrial de sus países miembros la resume sucintamente Germánico Salgado en la siguiente afirmación, en la que lo postula, además, como un mecanismo de validez general para los esquemas de integración entre países en desarrollo:

“[...] la existencia de un sistema de planificación de la industria de integración, fundado en objetivos comunitarios, con capacidad para orientar el aprovechamiento de la nueva escala de producción e interferir las tendencias de concentración que resultan de las fuerzas del mercado, es un elemento decisivo para el funcionamiento de las fórmulas de integración de los países en desarrollo.” (Ibíd.: 6).

Con respecto a la institucionalidad adecuada para un proceso de integración ideado para promover la transformación productiva Salgado es muy claro en señalar que

⁴⁰ Anexo de la Decisión 57.

⁴¹ Artículo 60 de la versión codificada actual.

la planificación conjunta que ésta requiere supone que “[...] los órganos de decisión del proceso integrador adquieran mayor poder de coordinación de políticas y programas de inversiones [...]” (Salgado 1970: 121); la integración precisa instituciones supranacionales. En contraposición a lo acontecido en el marco de la ALALC en la que, según recuerda el autor, “[...] el recelo que esa comunidad se expresara mediante órganos supranacionales fue [el] que llevó [...] a insistir [...] en el principio de la libre competencia como el elemento rector del mercado.” (Ibíd.: 102), “[...] los planteamientos iniciales [en el Grupo Andino] implican el reconocimiento de esa entidad supranacional [...]” (Ibíd.). Son esos *planteamientos iniciales* los que luego fructificaron en la creación de la Junta del Acuerdo de Cartagena, organismo técnico supranacional de la integración andina.

Un proceso de integración como el que Salgado propugna, es decir, no limitado a la ampliación de mercados para el comercio, conlleva acentuar la interdependencia “[...] y, por ende, mayores concesiones de la soberanía nacional.” (Salgado 1973c: 135). Pero, anota también, predomina una apreciación exagerada o temores infundados sobre el grado de cesión de soberanía requerida (Ibíd.).

¿Es viable la integración latinoamericana?

Pese a su condición de abogado incondicional de la integración latinoamericana Germánico Salgado fue también un observador realista y crítico del proceso tal como éste se fue desenvolviendo en la región. Pero ante las contradicciones y contramarchas que advertía Salgado no se preguntaba solamente si la integración era o no viable; indagaba sistemáticamente, además, sobre las condiciones que debían cumplirse para hacerla realizable y para fortalecerla. Como miembro de la Junta del Acuerdo de Cartagena y su coordinador, así como más tarde en su calidad de analista y experto frecuentemente consultado, Salgado contribuyó a formular políticas específicas y concretas para afianzar la integración.

En su trabajo temprano de 1966/67 arriba comentado Germánico Salgado ya advertía sobre una de las condiciones que debían cumplirse para que la integración regional pudiera consolidarse en América Latina. La condición que en ese primer trabajo concentra su atención es la necesidad de asegurar una distribución geográfica de los costos y beneficios de la integración que contrarreste las enormes asimetrías existentes entre los países latinoamericanos pues “[...] la concentración geográfica [de la actividad económica y de los beneficios de la integración] traería tarde o temprano la ruptura de la

sociedad integrada [...]” (Salgado 1970: 117). Ello seguramente requerirá “[...] un trato desigual para compensar diferencias iniciales de evolución económica [...]” (Ibíd.: 74).

En 1972 Germánico Salgado participó con un pequeño trabajo, *El Grupo Andino y el poder de la acción solidaria* (Salgado 1973c), en un libro publicado el año siguiente por el BID-INTAL en que se reunían los textos de varios autores. En este artículo el autor reitera, con base en la insatisfactoria experiencia tanto de la ALALC como del Mercado Común Centroamericano, la necesidad de garantizarles participación en los beneficios del proceso a los socios económicamente más débiles de un esquema de integración.⁴²

En la fórmula diseñada para asegurarlo, que Salgado justificadamente ensalza, residen los atributos que habrían hecho de la integración andina un *modelo original de integración*⁴³. El autor resume los tres *lineamientos básicos* de esa fórmula: a) combinación de la liberación automática del comercio intrarregional con una programación comunitaria para determinar la localización de las nuevas actividades productivas; b) rapidez, profundidad de alcances y automatismo de los efectos del proceso de integración; y c) utilización consciente en sus relaciones con los países industriales y las empresas transnacionales de la acrecentada aptitud negociadora que faculta la integración⁴⁴ (Ibíd.: 136-137).

Pero será en su artículo *El Mercado Regional Latinoamericano: el proyecto y la realidad* (Salgado 1979), parcialmente reseñado más arriba y, sobre todo, en su trabajo *Integración, conciliación de políticas y diferencias de estructura económica* (Salgado 1977), no incluido en el presente volumen,⁴⁵ en los que el autor desarrolla con algún grado de detalle su análisis de las dificultades de origen estructural que deben superarse en América Latina a fin de hacer de la integración económica un proceso viable.

El trabajo de 1977 es un esfuerzo pionero por presentar elementos de una teoría de la integración económica más adecuada a la realidad de países en desarrollo. Asentada en la teoría estructuralista de la CEPAL y alternativa a la teoría ortodoxa de la unión

⁴² “[...] existe una sociedad integrada estable cuando todos sus miembros están satisfechos con los resultados de su participación de la misma.” (Ibíd.: 133).

⁴³ Es así como lo caracteriza French-Davis (1976).

⁴⁴ Contrario a una percepción equívoca de debilitamiento de la soberanía nacional, el mayor poder negociador que proporciona ser parte de un esquema de integración regional conlleva un grado mayor de autonomía y de soberanía compartida para el logro de una mejor inserción en la economía internacional. En concreto, como señala Salgado, ello permite “[...] la formulación de políticas comunes sobre comercio exterior, inversión extranjera, tecnología, etc.” (Ibíd.: 136).

⁴⁵ Su exclusión obedece a que el tema de las diferencias estructurales entre las economías latinoamericanas es retomado en Salgado 1979. No obstante, el primer trabajo realiza un análisis más descarnado y de mayor detalle que el segundo, razón por la cual se espera incorporarlo a la página web de la Cátedra de Integración.

aduanera, su fin es analizar cómo las diferencias estructurales entre países condicionan las perspectivas de la integración supranacional. Como en todos sus trabajos, el objetivo de Salgado es derivar recomendaciones de política que contribuyan a conciliar incompatibilidades, superar obstáculos y posibilitar la integración.

Salgado postula una hipótesis inicial: “[...] mientras más homogéneos sean los países en su estructura económica (y política, podría decirse), más viable y menos conflictivo será el esfuerzo de integración entre ellos [...]” (Salgado 1977: 6). El autor es consciente de que el concepto de *estructura* encierra una gran complejidad, y lo que fundamentalmente le interesa es que “[...] detrás de esa variable se halla ese elemento inmanente a toda relación social, especialmente si hablamos de relaciones internacionales, que es la relación de poder, poder económico y político.” (Ibíd.). De ahí que, argumenta, interese analizar los efectos de la heterogeneidad estructural de la región sobre las perspectivas de la integración.

Para facilitar el análisis Salgado sugiere centrar la atención en el grado de industrialización de los países, resumido, a su vez, en su dimensión económica tal como la refleja el Producto Bruto Interno.⁴⁶ Menciona y describe brevemente, sin profundizar en ellos, otros elementos de la estructura económica que también habría que considerar en un tratamiento más detallado del tema: la estructura del comercio exterior, diferencias en la participación del Estado en la producción y la distribución económica, la inflación, y la estructura y políticas sociales.

Con base en las premisas antes resumidas, Germánico Salgado señala las condiciones que considera más propicias a la integración: a) cuando menor es la dimensión económica de los países que se integran, b) cuando mayor es la dimensión económica de la zona integrada, y c) cuando más homogéneos son los países que se integran (Ibíd.: 7). *Contrario sensu*, la integración será imposible cuando se presentan grandes diferencias de dimensión económica y de poder. “Es la razón por la cual no creo ni económica ni políticamente viable para los países subdesarrollados la tesis del libre cambio, que es una integración en el mercado mundial donde reina la más extrema heterogeneidad.” (Ibíd.: 8).

En su artículo posterior (Salgado 1979) el análisis de las condiciones de viabilidad de la integración tiene como trasfondo el desencanto provocado por los magros resultados

⁴⁶ “Diríamos así que a mayor dimensión económica de un país corresponde mayor grado de desarrollo industrial [...]” (Ibíd.: 7)

obtenidos a la sazón por la integración latinoamericana⁴⁷ y, en general, por la integración entre países en desarrollo. Por eso su mirada no se circunscribe a la América Latina sino que pasa también revista a experiencias de integración del Caribe, África y países árabes.

Los principales conflictos identificados por Salgado se resumen en: a) incompatibilidad de sistemas políticos, b) problemas de relación política entre Estados, c) diferencias en el grado de desarrollo industrial, y d) otras diferencias de estructura económica.⁴⁸ No obstante, el fruto de su análisis arroja para el autor la conclusión de que prevalece un patrón en las vicisitudes experimentadas por todas las agrupaciones de integración revisadas: la heterogeneidad de los países en materia de desarrollo industrial y la *insatisfacción con la distribución entre ellos de los costos y beneficios de la integración* (Salgado 1979: 107 y 106, énfasis añadido). “Lo extraño [anota Salgado] es que no se le haya reconocido la significación que tiene en una teoría de la integración que [...] ha pasado por alto que en el mundo en desarrollo la heterogeneidad puede ser mucho más acusada que entre los países industriales [...]” (Ibíd.: 107).

Salgado puntualiza que la integración económica entre países en desarrollo es viable solamente en dos casos: a) cuando los países son relativamente homogéneos y la zona integrada suficientemente grande como para facilitar el aprovechamiento de economías de escala y la especialización; y b) cuando, aunque predomine la heterogeneidad, ha sido posible diseñar y poner en ejecución algún mecanismo efectivo de compensación de las asimetrías para asegurar una distribución de costos y beneficios que, sobre todo los más débiles, perciban como justa. El fracaso de la ALALC se explica, según Salgado, porque “[...] los países más poderosos consiguieron excluir cualquier sistema que efectivamente pudiese dar oportunidad a los más débiles en la industria de integración.” (Ibíd.: 107). El autor no puede soslayar una conclusión de pesimismo realista que luce como admonición anticipada sobre las perspectivas de la integración latinoamericana en las circunstancias actuales: “[...] una integración económica no es un proceso viable para toda agrupación de países [...]” (Ibíd.: 121)⁴⁹.

⁴⁷ “[...] la vida real de los esquemas de integración ha ido dejando una experiencia de conflictos y fracasos que contrasta con el optimismo distante de las reflexiones científicas sobre este tema.” (Salgado 1979: 104).

⁴⁸ Ya anotadas en su anterior trabajo: estructura del comercio exterior; participación del Estado en la producción y distribución económica; nivel de la inflación; y estructura y políticas sociales.

⁴⁹ Anota también Salgado que “[...] es factible escoger un ámbito de mayor homogeneidad para ir hacia una integración más profunda y amplia, como sucedió con el Grupo Andino dentro de la ALALC.” (Ibíd.).

En este trabajo Salgado también reflexiona con respecto a las motivaciones económicas para integrarse, consideración que contribuye a diferenciar la integración entre países en desarrollo de la integración entre países desarrollados. Según destaca el autor los países buscan integrarse económicamente por dos motivos principales: a) promover un cambio de la estructura industrial con base en el aprovechamiento de economías de escala y posibilidades de especialización productiva, y b) expandir su comercio para mejor aprovechar su capacidad productiva y conseguir ampliarla (Ibíd.: 110-111). Esta diferenciación de motivos sirve también para comprender el porqué del énfasis en el comercio de la teoría de la unión aduanera, afín a la realidad de países desarrollados, y del énfasis en la transformación productiva de la teoría estructuralista del desarrollo y de sus prescripciones sobre la integración regional.

A estas motivaciones económicas Salgado agrega dos que son más bien de naturaleza política: el aumento de la capacidad de negociación frente a terceros, y el mejoramiento de las relaciones políticas entre los Estados miembros (Ibíd.: 111). Si bien las considera igualmente importantes, también anota que el debilitamiento de las motivaciones económicas que advierte en la región en el segundo lustro de los años 1970 le resta sustento a la integración. La visión de Salgado no es optimista y sus palabras lo traslucen: “[...] el peso de motivaciones de otro género, políticas en el más amplio sentido de la palabra, como las que emanan del deseo de aumentar la capacidad negociadora o atender a necesidades geopolíticas, podrían inducir [...] una actitud abierta a entendimientos ambiciosos de integración, *cuyos resultados, no obstante, es dudoso que correspondan con las intenciones*” (Ibíd.: 122, énfasis añadido).

Germánico Salgado atribuye el debilitamiento de las motivaciones económicas para la integración, al menos parcialmente, a “[...] la marea libre-cambista que se ha extendido por América Latina en los últimos años [...]” (Ibíd.: 112). Su más temprana manifestación habría sido la salida de Chile del Grupo Andino en 1976, pero, apunta Salgado, “Efectos similares tendría la difusión del poder de las empresas transnacionales, en la medida en que usen economías en desarrollo como centros subsidiarios para la exportación a los mercados internacionales [...]” (Ibíd.).

Por todo ello, seguramente con sentimientos de pesadumbre pero sin dejar de llamar a la acción, el autor termina su artículo con la siguiente sentencia: “[...] el futuro de la integración latinoamericana sigue siendo un interrogante, y uno que apremia cada vez más.” (Ibíd.: 131).

¿Son conciliables la apertura externa y la integración regional?

Si bien la *marea libre-cambista* a la que alude Salgado se tornó arrolladora a partir de la década de los años 1980, muy poco tiempo después de su observación, el autor había advertido anticipaciones de la misma, presentes, como se vio más arriba, en las deformaciones que sufrieron las tesis originales de la CEPAL durante las negociaciones que llevaron a la creación de la ALALC y el MCCA. Refiriéndose a esas negociaciones anota, por ejemplo, que éstas “[...] se realizaron dentro del más escrupuloso respeto a las tesis liberales sobre las virtudes de la ‘mano invisible’ del mercado, la libre competencia y la empresa privada en la integración económica.” (Salgado 1979: 98). Ello se debió, explica el autor, tanto a la presión ejercida en ese sentido por los países mayores de la región, como a los modelos teóricos entonces prevalecientes sobre la integración económica (Ibíd.).

Pero fue el fin de la fase expansiva de la economía internacional a mediados de los años 1970 y la inestabilidad macroeconómica que trajo consigo, junto con el creciente predominio del capital financiero en la economía global y la crisis de endeudamiento de la región, los fenómenos que condujeron en América Latina a un profundo replanteamiento de las políticas macroeconómicas y de la estrategia de desarrollo (Bielschowsky 1998: 38-40). Además, estas nuevas realidades económicas vinieron asociadas al ocaso de las teorías *keynesianas* y, en general, a la “[...] gradual decadencia en todo el mundo de la teoría del desarrollo y la rápida aparición de una nueva ortodoxia [...]” (Ibíd.: 40). Estas circunstancias llevaron a la CEPAL a pergeñar durante el primer lustro de los años 1990 una propuesta de estrategia de desarrollo, divulgada entre 1990 y 1994, que conciliara transformación productiva, equidad y competitividad internacional en un contexto global de rápido progreso tecnológico y, contradictoriamente, apertura comercial y financiera junto con una acelerada estructuración de bloques regionales (CEPAL 1990 y 1994).

La tesis del *regionalismo abierto* (CEPAL 1994) sugiere al menos dos ejes fundamentales cuyo desenvolvimiento constituirá el núcleo de la nueva estrategia: a) “[...] desplazar hacia el mercado mundial el centro de gravedad de la política de desarrollo.” (Salgado 1990: 161) y b) acentuar la incorporación de progreso técnico a la producción (Bielschowsky 1998: 52-54). Conviene examinar sucintamente estos ejes para mejor contextualizar el análisis que lleva a cabo y las propuestas que formula Germánico Salgado, tempranamente en su trabajo de 1990, en un esfuerzo por conciliar apertura externa con integración económica.

Como bien recuerda Salgado, “El Acuerdo de Cartagena era [...] el prototipo de una integración hecha para apoyar una política de sustitución de importaciones; [...] ya que [...] [su] finalidad primera [...] era [...] construir un mercado interno mayor.” (Salgado 1990: 153). Agrega, y esto es importante resaltar, que ese objetivo “[...] no excluía [...] la expansión de las exportaciones hacia el resto del mundo [aunque] [...] la finalidad primera de la integración era [...] construir un mercado interno mayor.” (Ibíd.).

A partir de los años 1960, sin embargo, se habían hecho cada vez más patentes las limitaciones y contradicciones del modelo ISIS de desarrollo; no lograba generar suficiente oferta de empleo para “[...] incorporar a la mayoría de la población en los frutos de la modernidad y el progreso técnico; [y tampoco] [...] había eliminado la vulnerabilidad externa y la dependencia [...]” (Bielschowsky 1998: 32).

Si bien, como antes se señaló, la CEPAL siempre insistió en la importancia de estimular las exportaciones industriales tanto al mercado regional como al resto del mundo, la ISIS de hecho conllevó un fuerte sesgo antiexportador de bienes industriales. La estructura de costos generada por la protección, incluida la definición del tipo de cambio requerido por esa política, sería la principal responsable de la falta de competitividad internacional de la producción industrial. Por eso también ya a fines de los años 1960 Germánico Salgado advertía que “[...] la exportación de productos industriales hacia el resto del mundo no sería compatible con el viejo esquema de la sustitución de importaciones, defendido por una protección casi infranqueable.” (Salgado 1970: 88).

La evidencia de estas limitaciones y contradicciones de la ISIS, conjugada con las nuevas características de la economía mundial presentes a partir del segundo lustro de la década de 1970 y la crisis económica y financiera regional de los años 70 y 80, obligaron en América Latina a un cambio de paradigma (Bielschowsky 1998: 41). El modelo de industrialización que emergía de este análisis debía combinar el aprovechamiento del mercado interno -- la equidad y distribución del ingreso seguirían siendo elementos centrales de la estrategia de desarrollo -- y la exportación de manufacturas. Estos habían de ser “[...] procesos complementarios en una buena estrategia de industrialización.” (Ibíd.: 48). A esta estrategia debía contribuir la integración regional en su nueva versión de regionalismo abierto logrando que “[...] las políticas explícitas de integración sean compatibles con las políticas tendientes a elevar la competitividad internacional [...]” (CEPAL 1994: 12).

Ahora bien, para Germánico Salgado era muy claro que esta drástica reorientación del modelo de desarrollo, subrayada por él en su texto de 1990, requería incorporar progreso técnico a la producción, sea ésta de bienes primarios, industriales o de servicios (Salgado 1990: 167). Para el autor estaba claro que “[...] la apertura se justifica en la medida en que permite el desarrollo de ventajas comparativas dinámicas en un mundo cuya evolución próxima estará marcada por la innovación tecnológica.” (Ibíd.).

El segundo eje de la nueva estrategia de desarrollo postulada por la CEPAL, la incorporación acelerada de progreso técnico al proceso productivo para asegurar competitividad, responde precisamente al requisito reclamado por Germánico Salgado. La argumentación conceptual que fundamenta la propuesta, difundida por la CEPAL en su trabajo sobre transformación productiva con equidad (CEPAL 1990), parte reconociendo que la concentración del ingreso y la riqueza, junto con la actitud *rentista* de las clases empresariales latinoamericanas, impidieron un desarrollo industrial con incorporación de progreso técnico y capacidad para generar empleo. La estrategia propuesta combina, por tanto, la equidad distributiva con la incorporación de progreso técnico y apertura comercial. “El objetivo fundamental era evitar el aislamiento tecnológico en plena era de globalización productiva y de revolución electrónica y biotecnológica [...] a través de una estrategia de expansión con aumento del coeficiente de exportación.” (Bielschowsky 1998: 54).

Ante la avasalladora internacionalización de la actividad económica y la tesis en boga de un arancel bajo y uniforme, de efecto neutral sobre las distintas actividades productivas (Salgado 1990: 154 y 162), el autor aboga por adoptar medidas que, sin ignorar los nuevos énfasis antes reseñados, defiendan el mercado interno y el desarrollo productivo y permitan conciliar la apertura externa con la integración regional. Advierte, sin embargo, que las circunstancias descritas hacen de la integración regional un proceso con futuro extremadamente incierto (Ibíd.: 163).

Salgado señala que el proceso general de apertura comercial que ha avanzado paralelamente a nivel regional y ante al resto del mundo, debe dar preferencia a la liberalización comercial intrazonal. En seguida advierte, en primer término, que la apertura general debe salvaguardar algún margen de preferencia para la zona de integración y, en segundo, que debería optarse por una apertura general *selectiva*. Esa selectividad haría posible, anota, una integración regional también selectiva, “[...] en todas aquellas actividades no incluidas en la apertura general.” (Ibíd.: 164). Por eso comenta Salgado con mucha preocupación, que los acuerdos de libre comercio con países

o regiones del mundo desarrollado, al desconocer “[...] la cláusula de nación más favorecida de los acuerdos regionales, generalizarían una situación de márgenes [de preferencia] negativos⁵⁰ [...]” (Ibíd.: 166).

La apertura general es adversa a la integración regional. Sin embargo, la integración al parecer sigue siendo necesaria para impulsar la transformación productiva de las economías latinoamericanas porque se requiere un mercado mayor para concretarse y porque la apertura frente al resto del mundo no garantiza ni reciprocidad ni acceso a los mercados para las exportaciones industriales, al menos mientras éstas no sean de una calidad suficiente para competir exitosamente en el mercado mundial, o se logre identificar nichos de mercado adecuados en magnitud significativa. El interrogante y el debate están planteados:

“[...] empalmar y coordinar adecuadamente los procesos de apertura general y regional no es un trabajo que pueda improvisarse. [...] Resta, además, una inquietud que los hechos no han podido despejar todavía ¿Subsistirá, en la hora de la verdad, [...] la decisión política necesaria para preservar un campo para una integración regional significativa?” (Ibíd.: 169).

A modo de conclusión: las tesis centrales de Germánico Salgado

En las páginas precedentes se ha procurado poner de manifiesto la pertinencia académica de los trabajos de Germánico Salgado, pero también la actualidad de muchas de sus observaciones en la convicción de que éstas ayudan a entender las vicisitudes por las que atraviesa actualmente la integración latinoamericana, así como a sondear sus opciones a futuro. La cronología de los textos incluidos en el presente volumen pone de relieve, por otra parte, el paso de una visión cautamente optimista sobre las perspectivas de la integración, sobre todo de la subregión andina, a otra crecientemente desilusionada y por momentos desesperanzada. Sin embargo, como se ha señalado de manera reiterada en este estudio introductorio, siempre estuvo presente en Salgado la búsqueda activa de fórmulas y alternativas para superar los escollos y hasta para redefinir instrumentos y mecanismos siempre que se mantenga el objetivo central de la integración que, para Salgado, serán siempre la transformación productiva y el desarrollo.

En esta sección final se resumen y amplían las más importantes ideas desarrolladas por Germánico Salgado en los textos comentados. Será inevitable incurrir en repeticiones de lo que consta en el texto y una que otra pequeña licencia interpretativa, pero al hacerlo

⁵⁰ “[...] una preferencia arancelaria mayor para terceros que la concedida a países de la región.” (Ibíd.: pie de página 166).

se pretende subrayar aquellas proposiciones que mayor relevancia tienen para entender y evaluar la integración latinoamericana tal como ésta se desenvuelve hoy en día.

- a) Para la tradición intelectual y política que representa Germánico Salgado la integración regional es entendida como un instrumento del desarrollo y su motivación fundamental es la transformación de la estructura productiva a través de la industrialización y la incorporación de progreso técnico. Esta concepción difiere de la visión ortodoxa, representada por la teoría de la unión aduanera, en cuanto considera a la liberación comercial como un objetivo importante pero subsidiario, válido solamente en la medida en que coadyuve a la transformación productiva.
- b) Frente a los programas de integración ambiciosos en términos de la multiplicidad de temas que abarcan y que, además, se ciñen a la secuencia dictada por la ortodoxia (zona de libre comercio, unión aduanera, mercado común, unión económica), Salgado rescata como originales y válidas para la realidad latinoamericana las propuestas de una integración gradual y selectiva.
- c) Ante la ineludible apertura comercial y financiera no es más viable una integración regional basada en mercados cautivos. Pero la transformación productiva de la zona integrada requiere márgenes de preferencia regional significativos, aunque temporales, que discriminen frente a terceros en sectores seleccionados de la producción, sobre todo la de mayor complejidad técnica.
- d) Un proceso de integración regional orientado a la transformación productiva y al desarrollo no puede quedar librado enteramente a la acción de las fuerzas del mercado y de la empresa privada, aunque las dos sean necesarias. Es preciso implantar algún grado de programación comunitaria, al menos para los sectores de la producción estratégicos y los sensibles, y la acción del Estado es imprescindible para promoverlos mediante el uso de instrumentos tales como las compras públicas, la regulación de los mercados y la provisión de recursos financieros, entre otros.
- e) La inserción de las economías latinoamericanas en la economía internacional no debe continuar basándose en su estructura productiva actual sino, y de manera progresiva, en un conjunto de sectores seleccionados por su capacidad para incorporar conocimiento y captar progreso técnico. La integración regional puede servir a este propósito facilitando las economías de escala

requeridas y la dotación de recursos financieros adecuados para promover la producción, así como para fortalecer los sistemas de compensación de pagos y de apoyo de balance de pagos, y también mediante la cooperación y coordinación en ámbitos tales como, entre otros, el desarrollo tecnológico, la formación científica y técnica, la interconexión eléctrica y la integración física.

- f) Subsiste el riesgo de que el mercado ampliado creado por la integración sea crecientemente dominado por las empresas transnacionales, con pérdida de soberanía nacional y autonomía regional, así como de la capacidad para direccionar el desarrollo.
- g) La institucionalidad que conviene a una integración regional centrada en el desarrollo productivo debe ser técnicamente solvente y contar con capacidad propositiva, además de representar la visión del conjunto y de largo plazo, por encima de intereses particulares y presiones de la coyuntura.
- h) Las asimetrías entre los países latinoamericanos en términos de tamaño, estructura económica y nivel de desarrollo es mayor que la existente entre países desarrollados, y han representado uno de los principales obstáculos a la integración por la concentración de beneficios que conlleva y la inviabilidad política que entraña. Para superarlo se necesita, o bien insistir en la *subregionalización* de la integración, o bien diseñar mecanismos compensatorios efectivos.

Fuentes consultadas

- Adoum, Alejandra, Pocho Álvarez y Karina Corti (2007), *Germánico*, Audiovisual: Quito
- Balassa, Bela (2011) [1961]. *The Theory of Economic Integration*. Routledge: New York.
- (1964). “Hacia una teoría de la integración económica” en Wionczek, Miguel S. (editor). *Integración de la América Latina. Experiencias y perspectivas*: 3-14. Fondo de Cultura Económica: México D.F.
- Bielschowsky, Ricardo (1998). “Cincuenta años del pensamiento de la CEPAL: una reseña” en CEPAL. *Cincuenta Años de Pensamiento en la CEPAL. Textos seleccionados*. Volumen I: 9-61. Fondo de Cultura Económica: Santiago de Chile.
- CEPAL (1959). “Significación del Mercado Común en el desarrollo económico de América Latina”. *El Mercado Común Latinoamericano*. Apartado A: “El mercado común latinoamericano y el régimen de pagos multilaterales”: 3-10. En Salgado, Germánico (1989a): 139-154.
- (1990). *Transformación productiva con equidad. La tarea prioritaria del desarrollo de América Latina y el Caribe en los años noventa*. Naciones Unidas: Santiago de Chile.
- (1994). *El regionalismo abierto en América Latina y el Caribe. La integración económica al servicio de la transformación productiva con equidad*. Naciones Unidas: Santiago de Chile.
- Comisión del Acuerdo de Cartagena (1970). *Decisión 24. Régimen común de tratamiento a los capitales extranjeros y sobre marcas, patentes, licencias y regalías*. Tercer Período de Sesiones (14-31 de diciembre): Lima.
- (1972). *Decisión 57. Programa sectorial de desarrollo industrial del sector metalmecánico*. Noveno Período de Sesiones Ordinarias (10-14 de julio y 17-20 de agosto): Lima.
- Dávila, Oswaldo (2012). “Germánico Salgado Peñaherrera – Semblanza de un idealista pragmático”. *Análisis Económico*: 177-198. Colegio de Economistas de Pichincha: Quito.
- Ffrench-Davis, Ricardo (1976). “El Pacto Andino: un modelo original de integración” en *El Trimestre Económico*. (Abril-Junio): 297-320. Fondo de Cultura Económica. México D.F.

- Salgado, Germánico (1970). "El desarrollo y la integración de América Latina" en Sunkel, Osvaldo (editor). *Integración Política y Económica. El proceso europeo y el problema latinoamericano*: 42-121. Editorial Universitaria: Santiago de Chile.
- (1973a). "El Grupo Andino y la inversión extranjera" (Primera parte). En *Comercio Exterior*. (Febrero): 154-160. Banco Nacional de Comercio Exterior S.A.: México D.F.
- (1973b). "El Grupo Andino y la inversión extranjera" (Segunda parte). En *Comercio Exterior*. (Marzo): 223-233. Banco Nacional de Comercio Exterior S.A.: México D.F.
- (1973c). "El Grupo Andino y el poder de la acción solidaria" en Wyndham-White, Eric et al. *La Integración Latinoamericana en una Etapa de Decisiones*: 131-150. Instituto para la Integración de América Latina/Banco Interamericano de Desarrollo: Buenos Aires.
- (1975). "La integración económica en países en desarrollo y la función de una planificación industrial conjunta" en *Nueva Sociedad*. No. 17 (Marzo-Abril): 3-27: Caracas. También en *Revista de la Planificación del Desarrollo*, no. 8.
- (1977). "Integración, conciliación de políticas y diferencias de estructura económica" en *Integración Latinoamericana*. Año 2, no. 13 (Mayo): 4-14. BID-INTAL: Buenos Aires. También en *Estudios Internacionales*. Vol. 10, no. 38 (Abril-Junio): 47-66. Universidad de Chile: Santiago de Chile.
- (1979). "El Mercado Regional Latinoamericano: el proyecto y la realidad" en *Revista de la CEPAL*. No. 7 (Abril): 87-133. Naciones Unidas. Comisión Económica para América Latina: Santiago de Chile.
- (1984). "El Grupo Andino: problemas y perspectivas" en *Estudios Internacionales*. Vol. 17, no. 68 (Octubre-Diciembre): 459-492. Universidad de Chile: Santiago de Chile.
- (1986). *El pensamiento sobre la integración económica y la cooperación en América Latina y sus tendencias actuales*. Mecanografiado. 1ª. Versión-para discusión.
- (1987). *Integración: Nuevos Desafíos y Alternativas*. URSHSLAC-UNESCO: Caracas.
- (1990). "Integración latinoamericana y apertura externa" en *Revista de la CEPAL*. No. 42 (Diciembre): 147-169. Naciones Unidas. Comisión Económica para América Latina: Santiago de Chile.

- (1995). *Del Desarrollo al Espejismo. El tránsito de la economía ecuatoriana en los años 60 y 70*. Universidad Andina Simón Bolívar, Subsede Ecuador/Corporación Editora Nacional: Quito.
- (2007a) [1970]. *Ecuador y la Integración Económica de América Latina*. Corporación Editora Nacional/Banco Central del Ecuador: Quito.
- (2007b) [1998]. *El Grupo Andino. Eslabón hacia la integración de Sudamérica*. Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador/Corporación Editora Nacional: Quito.
- (Compilador) (1989a). *Economía de la Integración Latinoamericana. Lecturas Seleccionadas*. Tomo I. BID-INTAL: Buenos Aires
- (Compilador) (1989b). *Economía de la Integración Latinoamericana. Lecturas Seleccionadas*. Tomo II. BID-INTAL: Buenos Aires
- Viner, Jacob (2014) [1950]. *The Customs Union Issue*. Oxford University Press.