

//Enfoques//

Comentarios a propósito del debate sobre el “Consenso” de Beijing

**Por el Prof. Marcos Baudean*

Recientemente se ha llevado a cabo un debate en nuestra Licenciatura que opone “Consenso de Beijing” con “Consenso de Washington”. Sin embargo, se trata de entidades muy disímiles.

Tanto, que podemos afirmar que efectivamente en algún momento de la historia reciente hubo un acuerdo político, técnico e ideológico que podría rotularse como “Consenso” de Washington mientras que sería imposible encontrar un referente fáctico capaz de ser clasificado como “Consenso” de Beijing.

Al referirnos al primero (Washington) nos dirigimos a un recetario para el desarrollo económico que generó consenso en torno a 1989 entre académicos, agencias del gobierno de los Estados Unidos, el FMI y el Banco Mundial (al menos). Fruto de este consenso entre teoría económica, poder político y organismos financieros internacionales el referido recetario se intentó aplicar en muchos países periféricos con resultados escasos y hasta funestos según algunos.

Cuando hablamos del segundo (Beijing) hacemos referencia a un conjunto de reflexiones que especialistas en política internacional (1) realizan respecto a dos fenómenos que se han desarrollado muy velozmente y en forma concomitante en los últimos 30 años: el crecimiento **económico** de China y el crecimiento del **poderío** de China en el orden mundial (entendido como la capacidad de China de actuar con autonomía en el ámbito internacional). Asociado a la presencia simultánea de estos fenómenos surgen dos grandes preguntas. La primera podría formularse de la siguiente manera: ¿expresa el crecimiento de China la puesta en marcha de un nuevo modelo de desarrollo hasta ahora desconocido? La segunda podría formularse como: ¿estamos experimentando el desenvolvimiento de un nuevo actor hegemónico en el orden mundial? Ambas son **preguntas de conocimiento**. Es decir, sería posible generar estrategias teórico metodológicas para poder responderlas. Por ejemplo, la respuesta a la primer pregunta depende del conocimiento previamente generado sobre estilos de desarrollo económico. Si bien es una pregunta meramente taxonómica (¿es nuevo el modelo o podemos encontrar ejemplos históricos similares?), es

una buena pregunta de conocimiento. Una respuesta a la segunda pregunta también debe remitirse al conocimiento histórico sobre ascensos y descensos de potencias hegemónicas (¿se perfila China efectivamente como un nuevo actor hegemónico? ¿Su proceso comparte elementos con el proceso de emergencia de otras potencias mundiales en el pasado?). Ahora bien, estas cuestiones suscitadas por el crecimiento de China y su conducta en el ámbito internacional forman parte de un debate abierto sobre la cuestión. Por tanto, hablar de un “Consenso de Beijing” con la pretensión de que la palabra “consenso” tenga algún significado parece ser una tarea difícil ya que no existe ningún consenso acerca de las preguntas que suscita el referido ascenso de China.

El debate sobre el ascenso de China

En el debate sobre el ascenso de China se plantean preguntas apresuradas, preguntas para las cuales no hay una base de conocimiento firme como para sostener una respuesta. Preguntas que son un síntoma de la ansiedad contemporánea por conocer el desenlace de la película en forma anticipada. En párrafos anteriores marcamos que el ascenso de China suscita preguntas de conocimiento que están fuertemente marcadas por la velocidad y sistematicidad del desarrollo y el comportamiento a nivel internacional del gigante asiático. Ahora bien, asociadas a las muy dignas preguntas de conocimiento (preguntas que los especialistas en ciencias sociales podríamos responder a partir de nuestros conocimientos y arsenal metodológico) aparecen **preguntas de índole práctica** que muy difícilmente puedan ser respondidas con claridad dado el conocimiento hoy disponible. Estas son:

- ¿Es exportable el modelo de desarrollo chino a otras realidades con las cuales comparta algún elemento en común?
- ¿Será el desarrollo económico sostenido y explosivo de China la palanca que le permita constituirse en líder mundial?

Ninguna de estas preguntas puede ser respondida con datos. Mucho menos podemos esperar que teorías generales (muy escasas en el mundo de las ciencias sociales “blandas” como la Sociología, la Política o la Política Internacional) puedan acudir en nuestra ayuda. En el primer caso, se trata de una pregunta que requiere una voluntad y no un corpus de conocimiento que pueda

responderla. ¿A qué me refiero? Si existiese un país (con algún punto en común con China) en el cual hubiese un consenso político (es decir; una voluntad) de seguir un modelo de desarrollo inspirado en el modelo chino, la respuesta a la pregunta es SI. Si no existiese dicha voluntad la respuesta sería NO. Por tanto, la primer pregunta (así formulada) no admite demasiada discusión.

En el segundo caso, es aceptado que crecimiento económico es una condición necesaria para la constitución de poder hegemónico a nivel mundial (en el mundo moderno). Sin embargo, no es una condición suficiente. Es decir, podemos encontrar ejemplos históricos que nos ilustran países que han experimentado un crecimiento económico explosivo sin constituirse en árbitros de las relaciones internacionales (el caso de Japón por ejemplo). Otro problema es el de proponer mecanismos teóricos que conecten causa (crecimiento económico) y efecto (potencia capaz de actuar con autonomía en el ámbito de las relaciones internacionales). Para tener una buena teoría no alcanza con enunciar una correlación entre variables, es necesario dar una explicación de por qué estas variables aparecen conectadas. Es decir, cuál es el **mecanismo teórico** (2) que vincula una causa con su efecto. En este sentido, el debate sobre los mecanismos que conectan crecimiento económico y hegemonía es un debate abierto. En consecuencia, no disponer de mecanismos teóricos firmemente establecidos para conectar crecimiento económico y poder en el contexto internacional disminuye la posibilidad de responder a la pregunta sobre cuándo China podrá consolidar un liderazgo a nivel internacional.

Teniendo en cuenta estas distinciones epistemológicas, puede ser inconducente **discutir sobre la pertinencia de exportar o no el supuesto modelo chino de desarrollo o cuándo y cómo China será líder mundial**. Simplemente no son preguntas que podamos responder desde las ciencias sociales **con un mínimo de confianza o validez** (al menos hoy en día cuando aún no ha surgido un Hari Seldon (3) que pueda articular matemática, historia y psicología para predecir el desenlace evolutivo de las civilizaciones humanas con alto grado de precisión).

Teniendo esto presente me gustaría abordar algunos aspectos del debate en RRII sobre el “modelo chino” de desarrollo económico desde la óptica de la economía y de la sociología. La idea es

proponer conceptos desde la economía y la sociología que enriquezcan y abran perspectivas sobre los problemas de fondo relacionados al ascenso de China. Pienso que esta revisión conceptual aportará a la reformulación de las preguntas originales en términos teóricamente manejables.

El desarrollo chino: comentarios desde la economía

Comenzaremos hablando de economía. Para ello plantearé una pregunta que vuelvo a insistir es de orden taxonómico. Insisto en ello porque no es claro que en el debate sobre el “consenso” de Beijing haya muchos que se pregunten algún por qué (pregunta decisivamente ubicada en el ámbito de las ciencias sociales ya que reclama una explicación y no una recomendación: exportar o no exportar el modelo chino, por ejemplo). Pues bien, mi pregunta toma como base una de las afirmaciones comunes sobre el modelo de desarrollo chino: su pragmatismo, su capacidad para adaptarse a las situaciones de una manera heterodoxa. La pregunta es la siguiente ¿es la primera vez que en economía del desarrollo se plantea un estilo de comportamiento similar? La respuesta es **rotundamente no**. Ya aparece claramente delineada una recomendación similar en “*La estrategia del desarrollo económico*” de Albert Hirschman (original de 1958) (4).

Recuperar algunos conceptos de la obra de Hirschman sobre desarrollo económico tal vez sirva para reenfocar el debate hacia los problemas teóricos que éste complejo hecho de la vida moderna suscita.

Hirschman escribe en un contexto dominado por la teoría de la modernización y particularmente por la teoría de W. W. Rostow sobre el desarrollo económico (5). En la visión de Rostow el desarrollo comprende el pasaje de una sociedad tradicional a una sociedad plenamente modernizada (de consumo de masas). Este pasaje, según el autor, se da a través de fases sucesivas que tienen un orden específico y que deberían darse en dicho orden para cumplirse el efecto “desarrollo”. Estas etapas son 5: la sociedad tradicional; etapa de transición (precondición para el despegue económico); el proceso de despegue; el camino hacia la madurez; y una sociedad de consumo de masas. El modelo de Rostow está inspirado en el desarrollo histórico de los países occidentales, particularmente Estados Unidos. Su obra fue muy influyente a nivel de política pública contándose como una de las referencias de la Alianza para el progreso. Nos interesa destacar un aspecto

de la obra de Rostow, uno de los aspectos más criticados: el ser un modelo lineal de tipo acumulativo. Es decir, en la visión del autor no se puede llegar a la fase 5 sin pasar por las 4 anteriores. Este elemento fue cuestionado en su momento dado que a partir de la historia concreta de un conjunto de países, Rostow realizaba una generalización de tipo legal (ley científica) sin establecer con claridad ni el contexto evolutivo de la muestra ni los mecanismos teóricos que vinculan las fases con el resultado final. Véase que hace ya 50 años se criticaba el mismo tipo de mecanismo inductivo que hoy se emplea para sacar conclusiones sobre la posible aplicación del modelo de desarrollo chino a otros contextos.

La obra de Hirschman es crítica con la visión de Rostow. En particular, con la idea lineal de pasos sucesivos e inexorables. En la visión de Hirschman (que escribe desde su saber de economista pero también desde su experiencia de asesoramiento a países periféricos como Colombia) lo importante para estimular el desarrollo es la **generación de desequilibrios**. Como lo explica en un artículo escrito junto a Ch. Lindblom (1973, 67-68) (6):

“[la] defensa básica del crecimiento desequilibrado implica que, en cualquier instante en el tiempo, los recursos de una economía no deben considerarse como rígidamente fijos en cuanto a su cantidad, y que, de hecho, entrarán en juego más recursos o factores de la producción si el desarrollo se caracteriza por desequilibrios sectoriales que galvanizan, hacia la acción, a los empresarios privados o a los funcionarios públicos. Inclusive aunque supusiésemos exactamente cómo aparentaría la economía de un país, en una elevada plataforma (...) podemos alcanzar ese pináculo en forma más expedita, a través de la senda de un desarrollo desequilibrado, a causa de los empujones recibidos por la economía cuando se sitúa en posición de desequilibrio”.

¿Qué quiere decir Hirschman? Para tratarlo con un ejemplo. Imaginemos que un país se debate entre invertir dinero en fabricar carreteras o estimular la actividad de empresarios que quieren fabricar camiones. Rostow diría que primero es necesario construir carreteras (infraestructura) para que luego los camiones (transporte) puedan transitar por ellas. Hirschman diría que invertir en fabricar camiones es más estimulante para el desarrollo. La existencia de camiones para transportar mercadería genera un desequilibrio en la economía, genera un

“empuje” (o empujón como se lo traduce en México) que estimulará la futura construcción de carreteras (hará que entren en juego otros recursos de la economía no tenidos en cuenta a priori). El **mecanismo teórico** que está detrás de esta manera de ver el desarrollo es que en la solución de un problema entrarán en juego procesos sociales que no están necesaria ni previamente destinados a solucionar dicho problema. Dado el problema se dará un “ajuste” entre los participantes quienes podrán lograr un tipo de coordinación de acciones destinada a solucionar el problema.

Con esta idea en mente el tipo de recomendación que Hirschman hace a los policy makers tiene muchos puntos de contacto con el referido “pragmatismo” chino:

“Es útil plantearse la siguiente pregunta: en tanto que sepamos que un sistema va a estar fuera de equilibrio, de cualquier forma, cuando los subsistemas se desarrollan ¿qué tipo de desequilibrio tiene más probabilidades de ser autocorrectivo?” (1973, 86) Más aun, al cierre del artículo referido, Hirschman y Lindblom afirman: *“Este arte (...) se dominará mucho mejor, tan pronto como los falsos ideales del ‘equilibrio’, la ‘coordinación’, y la ‘visión general’ hayan perdido nuestra total e incuestionable fidelidad intelectual”* (1973, 87)

Sería fascinante seguir con la obra de Hirschman, pero por cuestión de espacio lo dejaremos por aquí para dirigirnos hacia algunos elementos sociológicos que hacen a la relación entre desarrollo e instituciones. Antes es importante hacer dos aclaraciones. La primera es que en ningún momento defiendo la idea de que los policy makers de China se hayan inspirado en Hirschman. Tal vez nunca lo hayan leído. Lo que sí quiero afirmar es que la idea según la cual estimular el desarrollo económico implica pensar “por fuera de lo correcto” o esperado (tal el caso del pragmatismo chino) es una idea firmemente establecida en la tradición académica de Occidente. En segundo lugar, algunas de las principales obras de Hirschman sobre el desarrollo están traducidas al español y disponibles para préstamo en la biblioteca de FACS (7).

El desarrollo chino: comentarios desde la sociología

La teoría sociológica desde su origen está relacionada con la explicación del desarrollo: las obras de Durkheim, Marx y Weber pretenden dar cuenta en un nivel u otro de la transición desde la sociedad feudal hacia la sociedad industrial. Sin embargo, podría

decirse que la primera ingerencia relevante de la sociología en la teoría contemporánea del desarrollo data de los años de 1950 y está relacionada a la teoría de la modernización del estructural funcionalismo. Ligado a este esfuerzo estaba el concepto de diferenciación estructural. En esta perspectiva, el desarrollo es un proceso de progresiva diferenciación de las funciones de las instituciones que conforman los diferentes subsistemas del sistema social. Más cercano en el tiempo, el trabajo de investigación en desarrollo ha hecho converger las ideas de economistas y sociólogos en lo que se denomina “nuevo institucionalismo” (8). Como explica Alejandro Portes (9):

“En los últimos años ha habido un cambio importante en la evolución de la economía y la sociología que incluye una convergencia inesperada de sus enfoques en temas como las empresas y el desarrollo económico. Esta convergencia gira alrededor del concepto de ‘instituciones’, un término familiar en sociología y antropología social pero una especie de revolución en economía, dominada hasta ahora por el paradigma neoclásico”. (2007, 475)

En términos muy generales la convergencia que señala Portes está en la idea de que el desarrollo deja de concebirse exclusivamente como un proceso de acumulación de capital para concebirse como un proceso de cambio organizacional. En este proceso ha sido muy importante el énfasis que dos premios Nobel de Economía como Douglass North y Joseph Stiglitz han dado al tema.

Para entender este cambio conceptual es importante aclarar qué se entiende en sociología por “institución”, concepto que como veremos es diferente (aunque relacionado) al concepto de “organización”. La distinción analítica entre institución y organización está relacionada a una vieja distinción clave en la perspectiva sociológica: la cultura (esfera donde se construyen las instituciones) y la estructura social (entramado de poder que condiciona y posibilita el desempeño organizacional). Como resume Portes: *“La cultura expresa los elementos simbólicos esenciales para la interacción humana, la comprensión mutua y el orden. La estructura social está compuesta por personas reales que desempeñan roles ordenados en una escala jerárquica de algún tipo (...) La cultura es la esfera de los valores, de los marcos cognitivos y del conocimiento acumulado. La estructura social es la esfera de los intereses, individuales y colectivos, respaldados por diferentes cantidades de poder”.*

(2007, 478)

Es importante tener presente que la distinción es analítica ya que en toda sociedad cultura y estructura social están fuertemente articuladas. En este sentido, Portes destaca que *“el carácter profundo del poder rara vez surge a la superficie de la sociedad pues (...) sus poseedores buscan legitimarlo en el sistema de valores para obtener el consentimiento voluntario de los gobernados”*. (2007, 482) Sin embargo, mantener la distinción analítica permite **tener claridad al momento de plantear las preguntas relativas a la implantación de un modelo de desarrollo determinado en una sociedad**. ¿Qué problemas encontrará un modelo como el implementado por China en otra sociedad a nivel institucional? ¿Qué obstáculos y oportunidades pueden detectarse a nivel de la estructura social de la sociedad receptora?

Por razones de espacio sólo profundizaré en este artículo en el concepto de institución.

Instituciones

En palabras de Portes, las instituciones *“constituyen el plano simbólico de las organizaciones”*. Es decir,

*“son conjuntos de reglas, escritas o informales, **que gobiernan las relaciones entre los ocupantes de roles en organizaciones sociales** como la familia, la escuela y demás áreas institucionalmente estructuradas de la vida organizacional: la política, la economía, la religión, las comunicaciones y la información y el ocio”*. (2007, 483) (énfasis agregado M.B.)

Las instituciones son convenciones sociales (tipificaciones mutuas de roles, símbolos, ritos, costumbres, significados) a partir de los cuales los actores interpretan el mundo que los rodea. A partir de estas construcciones de sentido en las que son socializados los individuos, éstos aprenden formas “aceptadas”, “satisfactorias” de hacer las cosas (inscriptas en valores, prescriptas por normas y “empaquetadas” en roles). Estos supuestos nunca explicitados de la interacción hacen posible la uniformidad del comportamiento y la existencia de pautas de interacción que le dan estabilidad, regularidad e “impresión de realidad” a la vida organizacional.

En definitiva, el énfasis de la perspectiva institucionalista está en

comprender la lógica y dinámica organizacional con relación a los ambientes sociales en las que están insertas. Ambientes sociales en los cuales hay un alto grado de institucionalización de creencias, formas de proceder y de pensar, definiciones del “bien público” que penetran y construyen a las organizaciones.

¿Por qué es importante en la teoría del desarrollo incluir la dimensión institucional? Sencillamente porque el entramado de ideas previamente racionalizadas en una sociedad son las que permiten explicar el funcionamiento profundo de las organizaciones. **Cuando alguien se pregunta si el modelo chino de desarrollo puede implantarse en una realidad diferente debe tener en cuenta si en la sociedad de destino están institucionalizadas las relaciones de rol que son necesarias para poner en marcha un esquema decisional (por ejemplo) como el del modelo de origen.**

Por tanto, antes de abocarse a dar una respuesta favorable o desfavorable a la exportación de modelos de desarrollo es necesario **tener claro qué es lo que requiere dicho modelo a nivel institucional en la sociedad receptora** (en definitiva, cuál entramado cultural le es favorable y cuál no le es favorable). Precisamente la afirmación institucionalista según la cual las organizaciones son construidas y modeladas en su estructura y funcionamiento por los valores y principios institucionalizados prevalecientes en las sociedades donde están insertas **permite hipotetizar:**

1. que las organizaciones que se alejan de dicho entorno de valores y principios institucionalizados encontrarán problemas en su consolidación y legitimación;
2. mientras que aquellas que tengan convergencias con el entorno institucional de la sociedad receptora tendrán más probabilidades de consolidación.

En el artículo de Portes se pueden leer excelentes ejemplos de reformas organizacionales que fracasan porque no reconocen el entramado institucional en el que las mismas deben operar. Para ver un caso de creación de un campo organizacional fuertemente articulado con el entramado institucional de la sociedad receptora puede leerse mi propia tesis de Maestría en la que se discute la fundación del Banco República en Uruguay (10).

Conclusión

Para cerrar este trabajo quisiera enumerar algunos de los aprendizajes que he obtenido al aproximarme críticamente al

debate sobre el ascenso de China y su modelo de desarrollo económico. Mi intención ha sido “problematizar” la construcción de las preguntas planteadas en dicho debate. Por tanto, los puntos que siguen tienen como cometido destacar operaciones de pensamiento que pueden ayudar al investigador a plantear de manera más precisa su problema de investigación.

Tener en cuenta las prioridades epistemológicas. Antes de discutir las consecuencias de un fenómeno, primero hay que tener claro la naturaleza del fenómeno. Esto es, primero hay que tener claro qué fisonomía tiene el modelo de desarrollo chino, luego es posible pensar qué consecuencias podría tener su aplicación en contextos diferentes.

Consultar la tradición académica al momento de pensar respuestas a las preguntas. Dar por sentado que el modelo de desarrollo chino es novedoso sólo porque ha sido exitoso es un error. En las características del esquema de toma de decisiones de desarrollo económico del gobierno chino en los últimos treinta años es posible detectar muchas de las preguntas y respuestas que en la discusión académica de Occidente se han dado a los dilemas del desarrollo. Por tanto, visitar la teoría económica, sociológica y política sobre el desarrollo puede potenciar nuestra comprensión de lo que ha ocurrido en China.

Adecuar las preguntas a la capacidad de respuesta dado el estado de conocimiento sobre una materia. Vimos que al plantearnos la pregunta sobre crecimiento económico y liderazgo en las relaciones internacionales hay diversos problemas. Podemos responder una pregunta tomando como referencia lo ocurrido en el pasado. En el pasado no hay muchos ejemplos de crecimiento económico ininterrumpido y a tasas elevadas. Esto limita nuestra capacidad de responder a la pregunta. En el caso que la observación pasada no pueda ayudarnos, una teoría bien desarrollada sobre las condiciones que promueven el liderazgo en las relaciones internacionales podría acudir en nuestra ayuda. Dicha teoría debería establecer, por ejemplo, los mecanismos que vinculan liderazgo internacional con fuerzas condicionantes de su aparición como el crecimiento económico. No disponer de una teoría firme de este tipo nos marca un límite en nuestra capacidad de respuesta.

Si queremos postular una pregunta para la cual no hay conocimiento seguro que permita su respuesta, formulemos la pregunta en términos teóricamente

adecuados. Es muy distinto preguntarse qué condiciones requiere el modelo chino de desarrollo a nivel de la cultura y de la estructura social que preguntarse directamente si es exportable o no. Plantear la pregunta en términos teóricamente adecuados nos permitirá utilizar el conocimiento acumulado para avanzar hipótesis cuya contrastación haga avanzar la frontera del conocimiento.

(1) Científico, personaje de la novela “Fundación” de Isaac Asimov. De más está decir que esta maravillosa novela de ciencia ficción es un texto muy recomendable para los estudiantes de RRII. Es esa clase de libros que nos muestra lo fructífero de realizar lo que los filósofos de la ciencia llaman “experimentos mentales”.

(2) Ver: Stephen Halper. *The Beijing Consensus*, New York, Basic Books, 2005.

(3) Para una discusión del concepto de “mecanismo” y su importancia para la teoría social se recomienda:

P. Hedström, Richard Swedberg (eds.). *Social mechanisms. An analytical approach to social theory*, Cambridge, Cambridge University Press, 2005 [1998]

Jon Elster. *Tuercas y tornillos. Una introducción a los conceptos básicos de las ciencias sociales*. Barcelona, Gedisa, 1990.

Jon Elster. *Explaining Social Behavior: More Nuts and Bolts for the Social Sciences*, Cambridge, Cambridge University Press, 2007.

(4) Albert O. Hirschman. *La estrategia del desarrollo económico*, México, FCE, 1961 [1958]

(5) Ver: Walt W. Rostow. *Las etapas del crecimiento económico*, México, FCE, 1963 [1960]

(6) Albert Hirschman, Charles Lindblom. Desarrollo económico, investigación y desarrollo, y formulación de políticas: algunos puntos de vista convergentes. En: *Desarrollo y América Latina. Obstinación por la esperanza*, Albert Hirschman, México, FCE, 1973 [1971]

(7) Además de los libros ya citados (“La estrategia...” y “Desarrollo y América Latina”) puede leerse con interés: Albert O. Hirschman. *Estudios sobre política económica en América Latina (en ruta hacia el progreso)*, Madrid, Aguilar, 1964

(8) Ver: Walter W. Powell; Paul J. DiMaggio, ed. *The new institutionalism in organizational analysis*, Chicago, University of Chicago, 1991

(9) Alejandro Portes. Instituciones y desarrollo: una revisión conceptual. En: *Desarrollo Económico*, 48 (184), Enero-Marzo 2007, IDES, 475-503.

(10) Marcos Baudean. *Burocracia y política: estudio de algunos aspectos olvidados de la construcción institucional del Estado uruguayo desde la historia del BROU (1919-1932)*, Montevideo, Universidad ORT Uruguay, 2004

**Profesor de Fundamentos de la Investigación Social y Seminario de Investigación.*

*Depto de Estudios Internacionales
FACS – ORT Uruguay.
(ma.baudean@gmail.com)*