

# Reflexiones sobre el debate de la difusión de políticas

Covadonga Meseguer y Fabrizio Gilardi\*

**Resumen:** Este artículo analiza las novedades en el estudio de la difusión internacional de las políticas. Revisamos críticamente las contribuciones más recientes sobre el tema, procurando identificar las novedades sustantivas y metodológicas de esta bibliografía. En lo referente a los mecanismos de difusión, sostenemos que, si bien se reconoce que se traslapan, prácticamente no se le presta atención a la forma en que interactúan (ya sea con otros mecanismos de difusión o con factores domésticos). Por lo general los mecanismos se estudian de manera separada y no se les integra en un modelo coherente de difusión. Por lo que toca al nivel empírico, afirmamos que los estudios existentes se han concentrado en medidas políticas que parecen haberse difundido de forma explosiva, pese al hecho de que tanto la teoría como los métodos son apropiados para estudiar *cualquier* tipo de difusión. Señalamos que el nuevo trabajo empírico debería ocuparse de la difícil cuestión de identificar la mejor manera de operacionalizar mecanismos alternativos de difusión. Asimismo, debería prestarse más atención a la modelización de los procesos de difusión, a fin de explicar el hecho de que los patrones causales puedan ser heterogéneos en el tiempo y en el espacio. Finalmente, demostramos que la última oleada de estudios sobre difusión puede haber tenido la inesperada consecuencia de sugerir nuevas preguntas. Algunas de éstas tienen que ver con los mecanismos que inician, y aceleran, la difusión de políticas e instituciones, la razón por la cual las medidas políticas se difunden en grupos, y no globalmente, por qué algunas políticas se difunden más rápido que otras y por qué hay políticas e instituciones que no se difunden en absoluto.

*Palabras clave:* difusión de políticas, convergencia de políticas, aprendizaje, imitación.

## *Reflections on the Policy Diffusion Debate*

**Abstract:** This paper surveys what is new in the study of the international diffusion of policies. We critically review the most recent contributions on the topic, trying to identify

---

\*Covadonga Meseguer es profesora-investigadora del Centro de Investigación y Docencia Económicas, Carretera México-Toluca 3655, Col. Lomas de Santa Fe, 01210, México, D.F. Correo electrónico: covadonga.meseguer@cide.edu. Fabrizio Gilardi es profesor-investigador del Weatherhead Center for International Affairs, Harvard University, 1737 Cambridge Street, MA 02138. Correo electrónico: fgilardi@wcfa.harvard.edu. Los autores agradecen los comentarios de Gabriel Negretto, de los participantes en distintas conferencias en la Universidad de Hamburgo y de Barcelona, y de los panelistas en el Congreso de la Asociación de Estudios Internacionales, celebrado en Hawai en 2005. Traducción del inglés de Victoria Schussheim.

El artículo se recibió en junio de 2007 y fue aceptado para su publicación en marzo de 2008.

the substantive and methodological novelties in this literature. Regarding mechanisms, we argue that whereas there is acknowledgement that they overlap, there is hardly any attention to the way in which they interact (either with other mechanisms of diffusion or with domestic factors). More generally, mechanisms are studied separately and are not integrated into a coherent model of diffusion. Regarding empirics, we argue that existing studies have concentrated on policies that seem to have diffused in an explosive way despite the fact that both theory and methods are appropriate to study *any* type of diffusion. We argue that new empirical work should tackle the difficult issue of how to better operationalize alternative diffusion mechanisms. More attention should also be given to modeling diffusion processes to account for the fact that causal patterns may be highly heterogeneous in time and space. Finally, we show that the last wave of studies on diffusion may have had the unintended consequence of opening up new questions. Some of these questions are about the mechanisms that initiate *vs.* accelerate the diffusion of policies and institutions, why policies diffuse in clusters rather than globally, why some policies diffuse faster than others, and why some policies do not diffuse at all.

*Keywords:* policy diffusion, policy convergence, learning, emulation.

## Introducción

Este artículo analiza las recientes tendencias en el estudio de la difusión de políticas. La internacionalización de las políticas y la política están captando la atención de un creciente número de especialistas en los campos de la economía política internacional y la política pública comparada (Simmons *et al.*, 2006; Levi-Faur y Jordana, 2005; Knill, 2005; Weyland, 2004). La motivación general de estos trabajos recientes es que las explicaciones previas de la selección de políticas no prestan la justa atención a los determinantes internacionales. Es verdad que la economía política comparada ha sido prolífica en el estudio de las respuestas nacionales a los choques internacionales, y ha podido demostrar cómo varían estas respuestas de acuerdo con las condiciones políticas y económicas, así como con las instituciones locales. Debido a ello, estos estudios hacen hincapié en las elecciones divergentes de políticas en países que se enfrentan a condiciones ambientales comunes o, en otras palabras, las maneras *diferentes* de poner en práctica políticas en aquellos casos en los cuales las políticas elegidas eran las mismas.

Sin embargo, la reciente oleada de democratización, liberalización económica, desregulación y re-regulación, junto con la percepción de que las políticas adoptadas son cada vez más semejantes, plantea la necesidad de la especificación de nuevos modelos. Por ejemplo, los estudios existentes no bastan para explicar por qué la variación en el mundo en relación con la apertura de la cuenta de capital, tipo de régimen político y los ingresos deri-

vados de la privatización de empresas de propiedad estatal (EPE) se redujo a más de la mitad en los años ochenta y noventa (Simmons *et al.*, 2006). Describiremos como “convergencia” este proceso de creciente semejanza *global* de las políticas. La convergencia de las políticas en esta materia podría haber sido el resultado del descubrimiento de las mejores prácticas por parte de unidades independientes. Pero también podría ocurrir que las decisiones realizadas en un país afecten a las decisiones efectuadas en otro. Esto es lo que definiremos como “difusión”. Nótese esta importante distinción: las decisiones acerca de políticas pueden converger debido a razones distintas a la interdependencia, por ejemplo si los países escogen las mismas medidas políticas en respuesta al mismo impacto exógeno pero de manera *no coordinada*;<sup>1</sup> asimismo, estudios recientes demuestran que las políticas pueden difundirse sin provocar una convergencia en el nivel global. Esto podría ocurrir si aquéllas se difunden en torno a diferentes equilibrios de políticas o, en otras palabras, si no hubiese una posición única hacia la cual los países convergen. En ese caso observaríamos grupos de políticas e instituciones convergiendo alrededor de una característica determinada. Por lo tanto, las políticas pueden difundirse en grupos sin que esto implique que las mismas converjan en términos globales. De manera alternativa, como señalamos más adelante, las políticas pueden converger globalmente por razones distintas de la *difusión*. Por ello, de acuerdo con nuestra definición, la difusión es sólo una de las causas posibles de la convergencia, y la convergencia no es más que uno de los resultados posibles de la difusión de las mismas. Creemos que resulta crucial la distinción entre *difusión* y *convergencia*. Sostendremos también que esta distinción analítica es importante para cuestionar el sesgo de selección que caracteriza a la investigación actual: no necesitamos concentrarnos exclusivamente en el estudio de políticas que se han difundido de manera global y explosiva para comprender y analizar procesos de difusión.

La investigación sobre la internacionalización de las políticas busca mejorar la especificación de los modelos para tomar en cuenta la posibilidad de la difusión. La estrategia general consiste en incorporar una medida de difusión en el lado derecho de la ecuación a fin de poner a prueba la hipótesis nula de que *sólo* las variables socioeconómicas y políticas internas de un país

---

<sup>1</sup> Esto se conoce como convergencia de abajo-arriba.

explican determinada selección de políticas. Como lo señalamos más abajo, esta hipótesis nula se rechaza en estudios que abarcan una gran variedad de políticas: liberalización de cuentas de capital y cuentas corrientes, privatización, medidas regulatorias, liberalización comercial y bancos centrales independientes, entre otras, que se han difundido a otros lugares, algunas de ellas muy rápido. Por lo tanto, parece que los modelos previos sobre la selección de políticas omitieron una parte importante de la explicación.<sup>2</sup>

Pero ésta puede no ser o, mejor dicho, no debería ser la única contribución de las investigaciones sobre la internacionalización de las políticas. Nos interesa particularmente analizar si los mecanismos y métodos empleados en estos estudios pueden contribuir a arrojar luz sobre los procesos de difusión en general, y no sólo sobre la oleada más reciente de economía y política liberal. De hecho, un buen número de las contribuciones que revisamos reconoce que la ola de liberalización política y económica actual se presentó después de una era de autoritarismo y cerrazón económica de naturaleza similar, aunque menos profunda (Guisinger, 2005; Kogut y Macpherson, 2008; Simmons *et al.*, 2006; Elkins *et al.*, 2006; Quinn y Toyoda, 2008). Entonces, si la difusión no es un fenómeno social nuevo, ¿qué hay de nuevo en el estudio de la difusión?

La respuesta es bastante paradójica. Sostenemos que, desde el punto de vista *sustantivo*, no hay nada nuevo en el estudio de la difusión: los procesos de difusión han existido desde siempre, y se les conoce desde hace mucho tiempo bajo la rúbrica del problema de Galton (véase, por ejemplo, Ross y Homer, 1976). Desde el punto de vista *teórico*, también son pocas las novedades; como veremos, todos los mecanismos de difusión señalados en la literatura tienen tradiciones antiguas en las relaciones internacionales, la política pública y la sociología. Desde el punto de vista *empírico*, el uso de técnicas cuantitativas modernas para explorar la difusión de las medidas políticas nos brinda una cantidad impresionante de datos y resultados originales. Sin embargo, sostendremos que esas técnicas no son totalmente adecuadas. Por otro lado, argumentamos que la verdadera novedad de los estudios recientes de difusión son las preguntas que los mismos plantean y que, sorprendentemente, ponen en duda el carácter general atribuido a la última ola de liberalismo político y económico.

---

<sup>2</sup> Siguen siendo raros los estudios sobre la difusión de las instituciones políticas. Véanse Gleditsch y Ward (2006) sobre la difusión de la democracia.

Las siguientes páginas hacen una revisión crítica de trabajos recientes sobre el tema. Nos referiremos a las contribuciones incluidas en los números especiales coordinados por Levi-Faur y Jordana (2005), Knill (2005) y Simmons, Dobbins y Garrett (2006),<sup>3</sup> así como a otros artículos aislados. En la siguiente sección analizamos unas cuantas cuestiones conceptuales relativas a los mecanismos que promueven la difusión. Más adelante nos ocupamos de los resultados empíricos provisionales de estos trabajos, con especial atención en los periodos históricos y las muestras que estudian, la naturaleza de las políticas que se analizan y las técnicas analíticas empleadas. Después proponemos un modelo unificado de difusión de las políticas. En el apartado siguiente pasamos revista a unas cuantas contribuciones que se ocupan de las cuestiones teóricas y empíricas que estamos planteando. El texto continúa con nuestras opiniones acerca de los conceptos y métodos a fin de analizar las aportaciones novedosas de esta área de investigación. Sugerimos, asimismo, nuevos temas de investigación en esta literatura. Por último, planteamos nuestras conclusiones.

## Sobre los mecanismos de difusión

La difusión de políticas no constituye un tema nuevo; se remonta por lo menos a 1889 (véase Ross y Homer, 1976, pp. 1-2). El hecho de que las decisiones sobre qué políticas adoptar muy probablemente no sean independientes entre países se comenta en casi todos los textos de metodología bajo la rúbrica del problema de Galton (aunque en general se le dedican sólo unas cuantas líneas). En muchos estudios comparados se menciona brevemente la posible existencia de la difusión, que en la mayor parte de los casos se olvida con rapidez.<sup>4</sup> Una excepción temprana es el estudio de Collier y Messick (1975), que analiza de manera explícita la adopción de programas de seguridad social en 51 países como una decisión interdependiente.

<sup>3</sup> El número especial de *International Organization* sobre el tema se está preparando como volumen colectivo que publicará Cambridge University Press en 2008. El volumen colectivo incluye algunas colaboraciones adicionales a las que también haremos referencia.

<sup>4</sup> Theda Skocpol, por ejemplo, reconoce que las revoluciones sociales que estudia no tienen que ser necesariamente independientes (Skocpol, 1979, p. 23). Reconoce asimismo el problema metodológico que origina esto, pero persiste en su supuesto de la independencia de los casos (Skocpol, 1979, p. 39). Ha recibido críticas por ello (Burawoy, 1989, p. 769).

Por otro lado, hay una literatura asentada que se concentra en la difusión de políticas en los diversos estados de Estados Unidos (véanse, por ejemplo, Berry y Berry, 1990, 1999; Berry *et al.*, 2003; Mintrom, 1997; Mintrom y Vargari, 1998; Grosback *et al.*, 2004; Shipan y Volden, 2006; Volden, 2002, 2006). Estos estudios se proponen separar el papel de la interdependencia del de las variables de ámbito doméstico en lo tocante a la adopción de políticas, pero se basan en una conceptualización bastante básica de la difusión.<sup>5</sup>

Unos de los temas centrales de la literatura sobre difusión es el de los mecanismos (canales) mediante los cuales las decisiones tomadas en un país pueden influir sobre las políticas que se escogen en otro. Es habitual distinguir entre: 1) convergencia de medidas promovida por actores dominantes, que se deriva de una concepción realista; 2) difusión debida a emulación social, que se deriva de una visión constructivista; 3) difusión como consecuencia de competición económica; y, por último, 4) difusión debida al aprendizaje de otros. Las explicaciones cooperativas, en oposición a las competitivas, sostienen que las políticas se difunden a través de la creación de externalidades (Milner, 2006). En pocas palabras, la *coerción* es la imposición de medidas a gobiernos nacionales por parte de organizaciones internacionales o países poderosos. La *emulación* es un proceso por el cual las políticas se difunden porque son valoradas socialmente, al margen de las funciones que desempeñen. La difusión vía *competición* es el proceso por el cual los gobiernos que pelean por los mismos recursos adoptan las posiciones de sus rivales por temor a sufrir pérdidas económicas si se desvían de ellas. Por último, el *aprendizaje* es un proceso en el cual la experiencia de los demás brinda información pertinente acerca de los resultados de una política determinada.<sup>6</sup> Adviértase que esta lista de mecanismos se traslapa parcial-

<sup>5</sup> Los procesos de difusión han sido estudiados en otras obras, como los de convergencia política (Bennet, 1991) y transferencia política (Dolowitz y Marsh, 2000). Estos trabajos son cualitativos y no tienen muchas afinidades con los que se comentan aquí. No los analizamos debido a las limitaciones de espacio, aunque reconocemos su importancia.

<sup>6</sup> La distinción entre los mecanismos de difusión no sólo es pertinente para fines analíticos. Según sostienen algunos autores, el hecho de que las políticas se difundan debido a que actúa un mecanismo específico de difusión puede tener importantes consecuencias en términos de bienestar. Por ejemplo, Weyland (2004) sostiene que es probable que la difusión que se basa en la simple emulación dé por resultado la adopción de modelos que no se adaptan adecuadamente a las condiciones especiales existentes en un país. Por eso copiar ciegamente modelos políticos internacionales puede arrojar resultados subóptimos en una nación.

mente con los “canales de difusión” que se desarrollaron en la bibliografía sociológica. Los mismos incluyen competición, prestigio, proximidad espacial, grupos de referencia cultural y aprendizaje (véase Strang y Soule, 1998).

Sostenemos que algunos de estos mecanismos están simplemente mal ubicados, y que en realidad no coinciden con la definición ampliamente aceptada de difusión. Además, la conceptualización de los mismos no ha llevado a un modelo teórico de difusión (Braun y Gilardi, 2006; véase más adelante). En el modelo implícito cada mecanismo es condición suficiente para aumentar la probabilidad de adopción de medidas políticas y el efecto de cada mecanismo se suma al de los demás. Es también un modelo que no explica la existencia de retroalimentación entre los mecanismos de difusión propuestos. Este punto de vista corresponde en gran medida a la “realidad lineal general” que denunció Abbot (1988), y no constituye un enfoque satisfactorio. Además, cada mecanismo tiene un anclaje teórico específico, lo cual sólo complica las cosas; algunos de estos mecanismos entrañan difusión a través de un cambio en los incentivos gubernamentales (competición y cooperación), mientras que otros mecanismos promueven la difusión a través de un cambio en la información relativa a los resultados de las políticas (aprendizaje).<sup>7</sup> Adviértase también que hay mecanismos que presuponen actores plenamente racionales involucrados en procesos complejos de aprendizaje, o que prevén las acciones de sus competidores, y reaccionan estratégicamente a ellas. Pero tenemos también mecanismos, como la emulación, que asumen que la importancia de cualquier función que esas medidas puedan desempeñar está relegada a su dimensión simbólica. Esta variación es problemática porque imposibilita el desarrollo de un modelo coherente de difusión de políticas. Una consecuencia inmediata de esta falta de coherencia teórica es que la especificación de los modelos empíricos no está impulsada por la teoría sino sólo por el intento de incluir el mayor número de mecanismos permitidos por los datos de manera simple y aditiva.

Una de las principales dificultades al momento de decidir entre mecanismos de difusión, tanto conceptual como empíricamente, es la de distinguir entre lo realista y lo constructivista. En realidad hay numerosos

---

<sup>7</sup> Para clasificaciones alternativas pero esencialmente similares de los mecanismos de difusión véanse Gilardi (2005) y Weyland (2004). La distinción entre los mecanismos que alteran los “incentivos” y los que alteran la “información” se debe a Simmons y Elkins (2004).

traslapes entre los diversos mecanismos de difusión que se proponen en la bibliografía especializada (Simmons *et al.*, 2006). Para empezar a aclarar el panorama, consideramos necesario distinguir entre *coerción* y difusión. En particular la convergencia de políticas que puede deberse a presión externa ejercida por entidades supranacionales o internacionales, como por ejemplo la condicionalidad, no tiene nada que ver con la difusión tal como se le define en este y otros artículos, es decir, la influencia que unos países ejercen sobre otros, los cuales a su vez adoptan las mismas políticas *voluntariamente*, esto es, sin que intervenga presión alguna.<sup>8</sup>

La coerción puede ser una causa de la convergencia global de políticas, pero si se desea ser conceptualmente coherente no debe considerársele como un mecanismo de difusión de políticas e instituciones. Además, incluso si se considera que las instituciones internacionales determinan la convergencia en materia de políticas por medio de la coerción, dista mucho de ser fácil distinguir en la práctica cuándo estas organizaciones están imponiendo—eliminando así la libertad de decisión de uno de los involucrados—y cuándo están persuadiendo y transmitiendo normas e ideas.<sup>9</sup> Desde luego, el toma y daca de las negociaciones políticas entre los países puede verse como ejercicios de poder, pero hay también elementos de persuasión y coincidencia que se desprenden de la profesionalización y la socialización dentro de las mismas redes. Por eso la versión realista y la constructivista se traslapan cuando se trata de interpretar la coerción. Por otro lado, éste no es un tema nuevo en el campo de la economía política internacional (Haas, 1992).

Por lo que se refiere al mecanismo de la *competición económica*, ésta es objeto de interpretaciones tanto estratégicas como de coerción. La idea básica consiste en que la adopción de una medida determinada en un país crea una ventaja comparativa a su favor que “fuerza” a los competidores a hacer

<sup>8</sup> En una contribución muy reciente, Elkins y Simmons (2005, p. 38) coinciden con nuestra opinión de que la interdependencia en la difusión no es impuesta: “[D]e esta manera, las acciones y decisiones de un país afectan a otro, aunque no debido a colaboración, imposición ni a ningún otro tipo de esfuerzo programado por parte de alguno de los actores.”

<sup>9</sup> Barbara Stallings distinguió entre imposición y vinculación. La imposición se refiere a la coerción explícita. La vinculación tiene que ver con una aceptación más sutil, basada en la persuasión. Un análisis de la dificultad de separar la imposición de la persuasión puede verse también en Brooks (2005). En Finnemore (1996) se estudian las instituciones como transmisoras de valores e ideas.

lo propio, so pena de padecer una pérdida económica. Este mecanismo ha sido utilizado por Simmons y Elkins (2004) y Elkins *et al.* (2006) para explicar por qué los países que compiten por capital internacional liberalizaron sus cuentas de capital, y por qué entablaron acuerdos de inversión bilaterales (AIB), distanciándose de los acuerdos multilaterales. Obsérvese que es posible interpretar la competición económica como una coerción de tipo descentralizado. En este caso, el que impone las sanciones es el mercado. De manera que hay otro traslape entre la explicación realista y la competitiva. Cuando un país adopta la misma posición política que otro más poderoso está en juego el poder del mercado, que desempeña un papel de gran importancia para estimular la convergencia (Simmons *et al.*, 2006).

El *aprendizaje* es un mecanismo probablemente causante de la difusión de políticas. Las adoptadas en algunos países resultan experimentos naturales de los cuales otros pueden aprender. Si se considera que los gobiernos tienen interés por hacer las cosas bien, y que la decisión en materia de políticas es un proceso repleto de incertidumbres, la experiencia de los demás representa una fuente gratuita de información respecto a qué funciona y qué no. En su versión racional (Meseguer, 2005, 2006a, 2006b), los gobiernos pasan revista a toda la información disponible y convergen en sus ideas acerca de los resultados esperados de ciertas medidas y, en consecuencia, en sus elecciones. En la versión “limitada” del aprendizaje, las capacidades analíticas incompletas impiden que los gobiernos consideren toda la información disponible; más bien los políticos utilizan atajos cognitivos para analizar la experiencia de los demás (McDermott, 2001; Weyland, 2004; Weyland, 2007). De acuerdo con el aprendizaje limitado, a la hora de aprender los gobiernos dedican más atención a las experiencias cercanas y a los desempeños sobresalientes, sobrestimando el éxito inicial. Obsérvese que esta versión del aprendizaje se traslapa también con algunos elementos de la visión constructivista: cuando los sociólogos señalan como mecanismos de difusión el seguimiento al líder y el de la imitación simbólica, cabría interpretarlo como resultado de una búsqueda sesgada de información entre los pares más exitosos. De manera alternativa, cuando los constructivistas se refieren a la emulación de países con características objetivas similares, o de naciones culturalmente semejantes, queda claro que la búsqueda de pistas informativas es parte de esa imitación.

En suma, hay un fuerte traslape entre los diferentes mecanismos de difusión de políticas. Esto hace que la especificación y la interpretación de pruebas empíricas sea una labor bastante ardua; hay una versión del canal

del aprendizaje, la del aprendizaje limitado, que se traslapa con el enfoque constructivista o de la emulación social. A su vez, este último se traslapa también con el enfoque realista o la versión del poder. Ambos enfoques reconocen que las instituciones internacionales pueden hacer que las políticas converjan por imposición.<sup>10</sup> Los realistas y los constructivistas se traslapan también cuando se trata de discutir las ideas hegemónicas.

Cuando se analizan estos mecanismos a la luz del interrogante principal que motiva este artículo (es decir, qué novedades hay en el estudio de la difusión de políticas), la respuesta es mixta. En nuestra opinión las teorías realistas son insuficientes. Primero, porque la coerción explícita, que es un elemento central del punto de vista realista, no tiene nada que ver con la definición usual de difusión.<sup>11</sup> Pero incluso si se acepta que las relaciones desiguales de poder son motores de la convergencia de políticas, subsiste la pregunta previa respecto de dónde proviene la opinión del poderoso y por qué cambian y evolucionan estos puntos de vista en el tiempo.

Los mecanismos competitivos enfrentan también serios problemas debido a su alcance limitado. La competición puede explicar por qué convergen las políticas en áreas *concretas* pero, como lo reconocen Simmons *et al.* (2006), una acción en la misma dirección puede no representar la mejor respuesta a un cambio de política de un competidor. La competición puede hacer que las políticas converjan o diverjan, dependiendo del área de que se trate. Además, como lo demuestra Guisinger (2005), en el caso de la liberalización comercial, la competición puede dar por resultado zonas de difusión en torno a diferentes niveles tarifarios, es decir, provocar la convergencia en grupos de países pero no a nivel global.<sup>12</sup> Por consiguiente, la competición económica que tiene como consecuencia la difusión de políticas es un resultado particular que depende del área de política, y no es un resultado general.

Nos quedan los mecanismos informacionales o de aprendizaje y de emulación. No hay nada demasiado novedoso en señalar uno u otro como motores de cambio; sin embargo, son potencialmente los mecanismos más po-

<sup>10</sup> Esto, en la jerga sociológica, se denomina isomorfismo coercitivo.

<sup>11</sup> En el modelo general que se está poniendo a prueba, Simmons *et al.* definieron explícitamente la difusión como la influencia que causan en las políticas las decisiones previas de otros países.

<sup>12</sup> Advuértase, sin embargo, que esto sólo resulta problemático en la medida en que se hace equivalente la difusión de las políticas con la convergencia en las mismas, algo que, según afirmamos en la introducción, no debe hacerse.

derosos para explicar el cambio y la difusión de las políticas. Esto ocurre sobre todo cuando estos canales no actúan de manera aislada sino informándose mutuamente. En términos esquemáticos, una medida que tenga mal desempeño será reemplazada tarde o temprano, según lo limitado que sea el aprendizaje y de acuerdo con la existencia o no de una política alternativa que pueda reemplazar de manera más exitosa a la ya vigente. Una vez implantada una medida alternativa, su desempeño proporcionará información acerca de su plausibilidad, con lo cual la validará o invalidará. Pero una economía política de la difusión estaría incompleta si no se dice algo acerca de los resultados electorales. Llama mucho la atención que los resultados políticos de quienes siguieron medidas económicas liberales no formen parte de la explicación de su difusión. Sin embargo, resulta perfectamente sensato plantear la hipótesis de que las medidas se difunden porque quienes las proponen tuvieron éxito político. Por ejemplo, se considera que el experimento de privatización que realizó Margaret Thatcher a principios de los ochenta fue un parteaguas político con resultados económicos mixtos. Por lo tanto, es probable que la retroalimentación informativa que caracteriza al aprendizaje no provenga solamente de los resultados económicos de las mismas sino también de la fortuna electoral de quienes las adoptaron. Este argumento no invalida la importancia del aprendizaje, que implica que los actores observan la experiencia de los demás para saber qué decidir. Sin embargo, el mecanismo de aprendizaje no es específico sobre qué aspectos de la experiencia de los otros resultan pertinentes. Puede tratarse del impacto de la nueva medida en el desempeño económico, el éxito electoral o, de hecho, cualquier otro resultado que pueda tener interés para los políticos. Sin embargo, esta cuestión es crucial en el nivel empírico, en el cual los investigadores están obligados a identificar los efectos relevantes de las medidas que se supone deben tomar en consideración los políticos. Resolver este problema no requiere refinar el aprendizaje como mecanismo de difusión sino, más bien, utilizar supuestos más plausibles acerca de las motivaciones que impulsan el comportamiento de los políticos en general.

En conjunto, no hay nada *teóricamente* nuevo en invocar la coerción, las comunidades epistémicas, las normas, la competencia económica o la imitación para explicar la difusión. En realidad, no hay nada *sustancialmente* nuevo en la última oleada de democratización, predominio de los mercados y desregulación. Es verdad que actualmente este fenómeno tiene un alcance sin precedentes. Pero, en nuestra opinión, concentrarse en cuestiones de grado puede distraer la atención de aspectos más interesantes. Si se acepta

esto, no hay razón para estudiar la difusión de las medidas liberales como un fenómeno aislado y nuevo. De hecho, igualar la difusión con su resultado, a saber, el alcance sin precedentes en la última oleada de liberalización política y económica, induce a error.

## Sobre los métodos

No se ha dedicado mucho esfuerzo a modelar los procesos de difusión. La mayoría de los estudios asumen que cada uno de los mecanismos de difusión señalados arriba es una condición suficiente para la adopción de políticas. Este supuesto puede ser bastante realista en relación con ciertos mecanismos, como la competición, pero no es plausible para otros, como el aprendizaje. Mientras que la competición explica tanto la motivación para un cambio de política (presiones competitivas) como el tipo de políticas seleccionadas (las de los competidores), el aprendizaje asume de manera implícita que los actores están constantemente en un proceso de cambio de políticas, y que, también constantemente, examinan el mundo en búsqueda de alternativas. Creemos que sería más plausible asumir que el aprendizaje no es una causa suficiente del cambio de las políticas, y que sólo se vuelve relevante como mecanismo de difusión *si*, por alguna otra razón, los actores son llevados a considerar en primer lugar, un cambio del *statu quo*. De manera que mientras los argumentos actuales asumen implícitamente que el impacto de los mecanismos de difusión no es condicional, se espera que el efecto de algunos de ellos sea condicional en relación con algunos otros factores. Resulta evidente que este hecho debería tener implicaciones para la especificación de los modelos empíricos de difusión.

Los estudios sobre la internacionalización de políticas e instituciones liberales nos proporcionan una cantidad impresionante de nuevos datos y resultados acerca de la difusión de una gran diversidad de políticas (independencia del banco central, liberalización del comercio, AIB, empleo en el sector público, acuerdos internacionales, política impositiva, privatización, liberalización financiera, políticas regulatorias, políticas sociales y organismos reguladores, entre otras). Nos brinda, además, técnicas metodológicas para modelar decisiones en materia de políticas, así como ideas respecto a cómo tratar la geografía. Las contribuciones difieren en el número de años y de países que cubren, pero todas tienen en común la misma lógica: poner a prueba la relevancia de los mecanismos de difusión mencionados arriba,

controlados por los habituales factores políticos y económicos domésticos. El enfoque es abrumadoramente cuantitativo, aunque Weyland (2007) representa una excepción cualitativa interesante que utiliza un enfoque psicológico de la toma de decisiones. Un indicador de la política (por lo general dicotómico) aparece en el lado izquierdo de la ecuación, y en el lado derecho aparece una batería de variables independientes y de variables de control.

El análisis de historia de eventos (AHE) ha sido la herramienta habitual (aunque no la única) para obtener estimaciones de la probabilidad de adopción de una política en particular (Berry y Berry, 1990, 1999; Strang y Tuma, 1993; Strang y Soule, 1998; Hedström, 1994; Hedström *et al.*, 2000). En ocasiones se añade una dimensión espacial, que toma en cuenta los mecanismos de difusión por medio de “retardos espaciales” (véanse por ejemplo Simmons y Elkins, 2004; Elkins *et al.*, 2006). Éste es un enfoque adecuado para modelar dependencias espaciales relativamente simples, que puede explicar también dependencias de redes más complejas (véase por ejemplo Polillo y Guillén, 2005).

En esta sección nos ocuparemos de tres cuestiones empíricas. La primera es la problemática alineación entre “ontología” y “metodología” (Hall, 2003): hay razones para creer que los modelos empíricos utilizados por los investigadores no reflejan con precisión la naturaleza de los procesos causales que se están analizando. La segunda cuestión es la operacionalización de los mecanismos de difusión, que sigue siendo rudimentaria y muchas veces no permite realizar interpretaciones claras. La tercera, por último, es el hecho de que los especialistas han estudiado mayormente procesos de difusión explosiva, lo que representa una especie de sesgo de selección. En conjunto, consideramos que si bien el enfoque metodológico es indiscutiblemente sofisticado, puede no ser el adecuado.

1) En lo que respecta a la *alineación entre “ontología” y “metodología”*, el problema metodológico más serio es la dificultad para tomar en consideración la “complejidad causal”, es decir, el hecho de que puede haber múltiples sendas causales que lleven al mismo resultado, y de que algunas causas puedan funcionar sólo en combinación con otras (Ragin, 1987, cap. 2; 2000, cap. 4). El problema es que las asunciones de modelos estadísticos pueden contradecir características básicas de los procesos de difusión que se están estudiando; en otras palabras, la ontología y la metodología pueden estar mal alineadas (Hall, 2003). Desde luego, éste es un problema general del análisis cuantitativo, y no un inconveniente específico de la literatura sobre difu-

sión, pero este hecho no debería impedir que los especialistas que trabajan sobre difusión traten de construir mejores especificaciones para sus modelos empíricos. Refinamientos teóricos como los que se proponen en este artículo resultarán de utilidad si es posible capturar la creciente complejidad de las hipótesis en las especificaciones de los modelos, aunque sea de manera parcial.

Tal como ocurre con la mayoría de los estudios cuantitativos, los trabajos que se analizan en esta revisión hacen fuertes “supuestos homogeneizadores”. Un primer supuesto homogeneizador es que cualquier mecanismo es igualmente relevante (o irrelevante) en todos los casos: se asume que todos los gobiernos están interesados por igual en aprender, reaccionan por igual a las presiones competitivas o son igualmente sensibles a las presiones emuladoras. Pero no necesariamente tiene que ser así. Bien puede ocurrir que algunos gobiernos adopten nuevas políticas porque aprenden de la experiencia de otros, mientras que otros gobiernos se limiten a emular y otros más se adaptan a un contexto competitivo. Un ejemplo para ilustrar este punto es el análisis que realizó Brooks de la difusión de la privatización del sistema de pensiones en la Organización para el Desarrollo Económico (OCDE), así como en países de América Latina y el este de Europa (Brooks, 2005). La principal variable de difusión es la experiencia de países pares, es decir, de países que se ubican en la misma región geográfica.<sup>13</sup> Resulta interesante observar que la importancia de esta dinámica interdependiente entre pares varía en las diversas regiones: mientras que en América Latina y Europa oriental las políticas de pares afectan la decisión de privatizar las pensiones, los países de la OCDE parecen inmunes a tales influencias. Según la autora, esto significa que “resulta menos probable que las naciones industriales avanzadas se basen en información de decisiones de sus pares para valorar la viabilidad de [la privatización del sistema de pensiones] en su país” (Brooks, 2005, p. 25). Que eso brinde o no una explicación satisfactoria no tiene importancia para esta discusión; más bien queremos subrayar que este hallazgo demuestra que los mismos mecanismos de difusión no tienen por qué tener el mismo efecto en todos los países o regiones. Lamentablemente Brooks no ofrece cálculos de modelos que no tomen en cuenta esta heterogeneidad, pero sospechamos que si se hubiese supuesto que la dinámica de pares funcionaba de manera homogénea en toda la muestra, su

---

<sup>13</sup> El autor no especifica claramente el significado teórico de esta medida. Nosotros discutimos los problemas de operacionalización más adelante, en esta misma sección.

significación hubiese sido mucho más débil. El estudio de Brooks ilustra, entonces, el riesgo de descuidar la complejidad causal, así como la conveniencia de tomar en cuenta cierta heterogeneidad en las rutas causales.

Un segundo supuesto homogeneizador que se hace implícitamente en la mayoría de los estudios de difusión es que los mecanismos de difusión son igualmente relevantes (o irrelevantes) a lo largo de todo el periodo de observación.<sup>14</sup> Éste no es un supuesto plausible. Es perfectamente posible que algunos mecanismos sean más relevantes en las primeras etapas de la difusión, mientras que otros lleguen a serlo en etapas posteriores. Esa heterogeneidad temporal puede explicar los malos resultados del aprendizaje, sobre todo en su versión racional. Si el aprendizaje es sumamente relevante en algunas etapas pero irrelevante en otras, los análisis estadísticos, que buscan efectos promedio, tenderán a concluir que el aprendizaje es, en el mejor de los casos, moderadamente significativo. Un simple intento de modelar esa heterogeneidad temporal podría consistir en la interacción de mecanismos de difusión con una variable que divida el periodo de observación en etapas “temprana” y “tardía”, lo que indicaría si la relevancia de los mecanismos de difusión varía en las diversas etapas del proceso (y de qué manera). Esta estrategia es similar a la adoptada en la bibliografía sobre sociología organizacional, la cual sostiene que las adopciones tempranas tienen más probabilidades de ser influidas por consideraciones funcionales, mientras que se espera que las posteriores sigan una lógica más emuladora (véase, por ejemplo, Kraatz y Zajac, 1996). Así, como mínimo, los especialistas que trabajan sobre difusión deberían tratar de incorporar cierta heterogeneidad en sus modelos por medio de interacciones significativas. E idealmente, tendrían que tomar en consideración los recientes avances en el análisis cuantitativo de la complejidad causal, como las técnicas booleanas de *probit* y *logit* desarrolladas por Braumoeller (2003), que permiten la investigación estadística de múltiples vías causales.

---

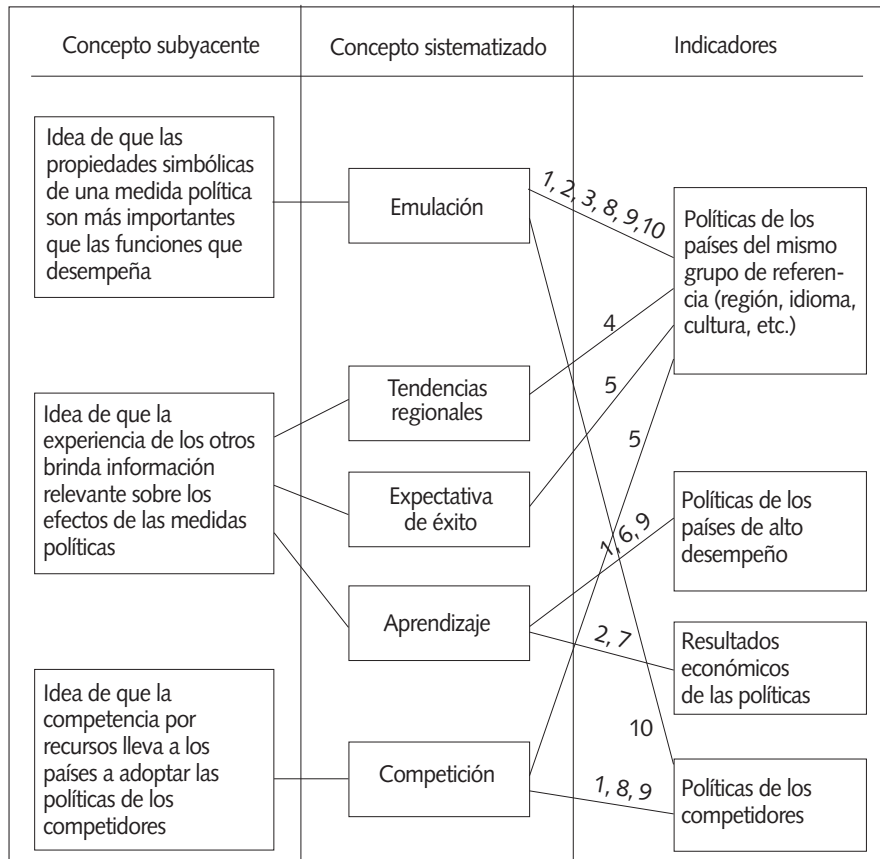
<sup>14</sup> En sentido estricto los modelos AHE no asumen una “homogeneidad temporal”, ya que el impacto de todas las variables depende de la tasa de riesgo (*hazard rate*), que puede cambiar con el tiempo. De hecho, la capacidad de manejar la heterogeneidad temporal es una ventaja del AHE (véase, por ejemplo, Strang y Tuma, 1993). No obstante, los modelos AHE asumen que esta heterogeneidad es, por así decirlo, homogénea. Se supone que el impacto de todas las variables cambia de la misma manera a lo largo del tiempo, mientras que de lo que se trata aquí es precisamente de que la importancia relativa de los mecanismos de difusión cambia con el tiempo. La forma de la tasa de riesgo no capta esto.

2) En lo que respecta a la segunda cuestión, es decir, la *operacionalización de los mecanismos de difusión*, la labor dista de ser directa y, cuando lo es, los resultados no son fáciles de interpretar. Por ejemplo, casi todos los estudios de difusión de políticas incluyen una variable independiente que se refiere a los acuerdos con el Fondo Monetario Internacional (FMI) o a la cantidad de ayuda recibida de instituciones financieras internacionales (IFI) o a la pertenencia al GATT/OMC. Estas variables captan la parte coercitiva de la historia pero, como se mencionó antes, las interpretaciones alternativas de la visión realista son posibles, si bien resulta inadecuado atacarlas con indicadores tan burdos.<sup>15</sup> La *competición* se operacionaliza incluyendo en la ecuación la posición política, en la red, de rivales que compiten por comercio o por capital. La manera de interpretar la *emulación* consiste en hacerlo a través de las adopciones previas de políticas de los países vecinos y/o de los países con los cuales una nación determinada tiene en común un ingreso similar, o semejanza en lo tocante a estructuras productivas, cultura, religión, tradiciones legales, lenguaje, pasado colonial y demás. Por último, el *aprendizaje* se operacionaliza excepcionalmente de manera que nos resulte convincente (véase más adelante una discusión del aprendizaje).

Adcock y Collier (2001, p. 531) sostienen que la operacionalización consiste en “desarrollar, sobre la base de un concepto sistematizado, uno o más indicadores para clasificar casos”. Aunque existe cierto consenso respecto a las definiciones básicas, sigue habiendo confusión relativa a la *conceptualización*, es decir, al paso que va de los conceptos subyacentes a los conceptos sistematizados. De hecho, parte de la confusión actual se deriva del hecho de que los especialistas vinculan los mismos conceptos sistematizados con diferentes conceptos subyacentes. También hay problemas en el nivel de la *operacionalización*, es decir, en el paso que media entre los conceptos sistematizados y los indicadores reales. Y es que la mayoría de los indicadores de mecanismos de difusión no se relacionan de manera unívoca con un único concepto sistematizado.

---

<sup>15</sup> El hecho de que estos indicadores no tengan un buen desempeño puede deberse a una mala conceptualización y operacionalización. Los indicadores no son significativos en un buen número de estudios; en otros son significativos pero con un signo inesperado, y en otros más son significativos pero no se muestran sólidos ante las especificaciones alternativas. No se puede descartar la posibilidad de que estos resultados se deban a la incapacidad de explicar la complejidad causal, algo que debería investigarse más a fondo.

**FIGURA 1.** Problemas con la operacionalización de los mecanismos de difusión

Fuente: Elaboración propia, basado en: 1) Simmons y Elkins (2004), 2) Elkins *et al.* (2006), 3) Gilardi (2005), 4) Way (2005), 5) Brooks (2005), 6) Volden (2006), 7) Meseguer (2004), 8) Swank (2006), 9) Lee y Strang (2006), 10) Polillo y Guillén (2005).

La figura 1 ilustra este problema. La idea de que la experiencia de los demás proporciona información pertinente para la toma de decisiones de políticas puede considerarse un concepto subyacente: el aprendizaje. En términos ideales, un concepto sistematizado único debería asociarse con este concepto subyacente y, a su vez, un indicador único debería asociarse con el concepto sistematizado. Lamentablemente la situación es mucho más confusa. Se han propuesto por lo menos cinco diferentes conceptos sistematizados que pueden relacionarse con este concepto subyacente del aprendizaje.

je: aprender de grupos de referencia cultural, de tendencias regionales, aprender del éxito, de efectos de demostración y de externalidades de la información.

Además, es todavía más problemática la utilización de indicadores diferentes para los mismos conceptos sistematizados, y se emplea el mismo indicador para diferentes conceptos sistematizados. En este contexto, ¿qué significa decir que las políticas de los países de la misma región influyen sobre las decisiones acerca de políticas de un determinado país? En realidad, es difícil saber.

Por consiguiente, los resultados de los análisis estadísticos son difíciles de interpretar, ya que existe una gran confusión acerca del vínculo entre indicadores y conceptos. Creemos que estos problemas de conceptualización y operacionalización tienen mucho que ver con el elevado nivel de traslape conceptual entre los mecanismos que se discuten en la segunda sección de este artículo. Por lo tanto, la claridad conceptual es el primer paso necesario a fin de alcanzar operacionalizaciones más coherentes.

3) Por último, discutimos una tercera cuestión, la *selección de las políticas cuya difusión se investiga*. Tal como lo plantean Lee y Strang (2006), la bibliografía sobre difusión está marcada por un fuerte sesgo hacia la selección de políticas difundidas de manera explosiva. Ya Strang y Soule hace algunos años (1998) mencionaron una inquietud similar. Este problema es especialmente fuerte en relación con los estudios de innovaciones de políticas, tales como Internet, bancos centrales independientes y la privatización. No se aplica tanto a las políticas de viejo cuño, como las comerciales y financieras, en las cuales una observación cuidadosa de su evolución no revela nada explosivo sino, más bien, ciclos (Simmons y Elkins, 2004; Guisinger, 2005; Quinn y Toyoda, 2008). En todo caso, existe una tendencia a que el investigador se concentre en aquellas políticas en las cuales resulta posible observar una buena dosis de convergencia global. Como se afirmó más arriba, la convergencia es sólo uno de los resultados posibles de los procesos de difusión. De esta manera, este sesgo en la selección puede eliminarse fácilmente si es posible observar también algún patrón de difusión en políticas que no hayan convergido. Sostenemos que las teorías y métodos empleados en esta literatura pueden utilizarse para estudiar *cualquier* tipo de proceso de difusión (ya sea global o más restringido).

A continuación presentamos brevemente un marco de referencia unificado para el estudio de la difusión de políticas, basado en Braun y Gilardi

(2006). Estamos de acuerdo en que poner a prueba este marco de referencia resulta metodológicamente difícil, pero no imposible. De hecho, también pasamos revista en detalle a tres contribuciones que, en nuestra opinión, constituyen intentos sugerentes por ocuparse de las cuestiones teóricas y empíricas que acabamos de plantear y que se acercan al tipo de pruebas empíricas que consideramos más fructíferas.

## Hacia una economía política de la difusión de políticas

El objetivo de esta sección consiste en proponer un marco de referencia teórico para estudiar la difusión de políticas. La discusión se basa en Braun y Gilardi (2006). La idea básica es que las interdependencias entre países influyen sobre los parámetros que determinan la decisión de los responsables de un cambio de políticas. El modelo planteado por los autores se basa en la idea de que un proceso de cambio se inicia si la utilidad esperada del mismo es mayor que la del *statu quo*. La utilidad esperada de cualquier medida depende de dos factores: su recompensa y su efectividad, y la utilidad esperada del cambio de medidas depende de las diferencias existentes entre las medidas nuevas y las antiguas, tomando también en consideración la incertidumbre del cambio mismo y los costos de encontrar una política alternativa.

Primero, considerando las recompensas, observamos que algunas medidas políticas serán más atractivas que otras para los responsables y que, por lo tanto, producirán mayores recompensas, ya sea en términos de sus preferencias políticas o en términos de votos. Por ejemplo, un gobierno puede sentirse atraído por la privatización por razones ideológicas y/o porque se espera que esta política tenga recompensas electorales. Segundo, una variable mide en qué grado algunas políticas serán más efectivas que otras para lograr lo que se supone deben conseguir. Por ejemplo, la privatización puede considerarse como la mejor solución para la provisión ineficiente de bienes públicos.

La idea básica del modelo es que estos dos factores, la recompensa de quienes toman las decisiones políticas y la efectividad percibida de las mismas, interactúan para determinar la utilidad esperada de las opciones de políticas. Quienes toman las decisiones pueden atribuirle una importante recompensa a una medida existente (ya sea porque coincide con sus preferencias políticas, porque es electoralmente rentable, o ambas cosas), no

obstante, pueden preferir cambiarla debido a la escasa efectividad del *statu quo*. El resultado exacto del juego entre las recompensas y la efectividad depende de los valores de los diferentes parámetros, razón por la cual no es posible derivarlo analíticamente. Lo importante es que las recompensas elevadas pueden ser contrarrestadas por una baja efectividad, y viceversa; es decir, podemos observar que se perpetúan medidas poco efectivas si se considera que gozan de una elevada popularidad o si coinciden con las (marcadas) preferencias de los políticos; de manera alternativa, encontramos políticas sumamente efectivas que no se adoptan si son ajenas a las (también marcadas) preferencias de los políticos o si se las percibe muy impopulares.

Dos parámetros adicionales en el modelo de cambio de políticas son los costos de transacción –costos de búsqueda–, asociados con el hallazgo de una medida alternativa (por ejemplo, cómo hacer más eficiente al sector público), y la incertidumbre del proceso político, es decir, la expectativa de que la reforma sea aprobada. Es posible que los responsables prevean este hecho: es improbable que se plantee una reforma que tiene muy pocas probabilidades de alcanzar el éxito. Obsérvese que esta incertidumbre está fuertemente relacionada con las características institucionales del sistema político. Un sistema político plagado de puntos de veto planteará probablemente obstáculos importantes a la aprobación de reformas, mientras que los dictadores y los gobiernos que gozan de grandes mayorías en los sistemas democráticos se enfrentan a menos incertidumbres en relación con la aprobación de las mismas. El modelo se presenta formalmente a continuación. Además de las variables que ya se introdujeron, conviene indicar que  $w$  es un peso, y que  $m$  y  $n$  miden la efectividad de las políticas  $i$  y  $j$ , respectivamente:

$$U_i = wV_i + (1-w)P_i; 0 \leq w \leq 1 \quad (1)$$

$$U_j = wV_j + (1-w)P_j; 0 \leq w \leq 1 \quad (2)$$

$$UE(i) = mU_i; 0 \leq m \leq 1 \quad (3)$$

$$UE(j) = nU_j; 0 \leq n \leq 1 \quad (4)$$

$$UE(\text{cambio}) = UE_j > UE_i = pnU_j + (1-p)mU_i - C; 0 \leq p \leq 1, C > 0 \quad (5)$$

$$pnU_j + (1-p)mU_i - C > mU_i \quad (6)$$

$$nU_j - mU_i > C/p \quad (7)$$

donde  $U$  representa recompensas,  $V$  votos,  $P$  medidas políticas,  $w$  es un peso,  $m$  y  $n$  representan la efectividad de las medidas  $i$  y  $j$ , respectivamente,  $p$  es la incertidumbre del proceso de reforma y  $C$  son los costos de transacción.

Supongamos que  $i$ , el *statu quo*, es la provisión pública de bienes y servicios, mientras que  $j$  es la política alternativa, es decir, privatizar la provisión de bienes y servicios. La ecuación (1) da la utilidad de la política  $i$  en función tanto de los votos como de las preferencias de los políticos. Si los gobiernos son en extremo ideológicos, le darán más peso a la política ( $P$ ) que a los votos ( $V$ ) ( $w < 0.5$ ); sin embargo, al enfrentarse a la perspectiva de una elección, pueden darle más importancia a los votos que a su política preferida, en caso de que ambos entren en conflicto ( $w > 0.5$ ). La ecuación (2) da la utilidad de la política alternativa  $j$ . La ecuación (3) da la utilidad esperada de la política  $i$  como función de la efectividad de la medida ( $m$ ) y la utilidad (recompensas) de  $i$ . Lo que implica esta ecuación es que una política puede ser muy atractiva tanto en términos de votos como de preferencias políticas, que son los componentes de la utilidad, y tener pese a ello una utilidad esperada baja porque no se percibe como el mejor medio de alcanzar una meta determinada. La ecuación (4) refleja los mismos dilemas para la política alternativa,  $j$ . Las ecuaciones (5) y (7) dan las condiciones en las cuales es más probable que ocurra la adopción de la política  $j$ , es decir, la privatización. No sólo son pertinentes para el cambio de políticas la efectividad y las recompensas percibidas de las medidas alternativas, sino también los costos de encontrar una política alternativa ( $C$ ); asimismo, cuenta la probabilidad de que se apruebe una nueva política. Eventualmente, la adopción de la medida  $j$  y el abandono de la  $i$  es altamente probable si la medida más efectiva que se percibe es  $j$  ( $n$ ); cuanto más próxima está la nueva política a las preferencias ideológicas de los políticos ( $P$ ) y a las preferencias de los votantes ( $V$ ), tanto menos costoso resulta encontrar y diseñar esa medida alternativa ( $C$ ), y tanto más probable es la aprobación de la misma ( $p$ ).

Un modelo de cambio de políticas no basta para explicar por qué en ocasiones éstas se difunden, es decir, por qué las políticas cambian en un buen número de países, en un breve lapso de tiempo y en la misma dirección, haciendo que converjan pese a las diferentes condiciones internas de cada país. La difusión interviene en el modelo con la idea de que los principales parámetros del modelo de selección y cambio de políticas ( $V$ ,  $P$ ,  $M$ ,  $n$ ,  $p$  y  $C$ ) están influidos por los diversos tipos de interdependencias que existen entre los países. A su vez, varios mecanismos que definen

cómo pueden verse afectados por las interdependencias estos parámetros pueden explicar la difusión.

Como ya se explicó, el *aprendizaje* es un proceso por medio del cual la experiencia de otros países proporciona información pertinente acerca de los resultados de las políticas. Los políticos que deciden en condiciones de incertidumbre sobre los efectos de una medida pueden mirar a su alrededor y evaluar qué desempeño ha tenido esa medida en otros lugares. El aprendizaje implica que quienes toman las decisiones obtienen de otros países información que influye sobre las evaluaciones de la efectividad respectiva de políticas alternativas ( $m$  y  $n$ ). Por ejemplo, pueden actualizar sus opiniones sobre la efectividad de la privatización después de observar que en varios países ésta ha permitido reducir los déficit presupuestales.

La *competición* es un canal de difusión en el cual las elecciones de otros crean externalidades políticas. Esto altera la efectividad relativa de las medidas políticas ( $m$  y  $n$ ). Aquí los canales de información son indirectos, porque quienes toman las decisiones perciben en su propio país las consecuencias de cambios de políticas realizados por otros. Por ejemplo, en una competición por capital escaso, que puede preferir trasladarse a jurisdicciones en las cuales hay una baja intervención pública en la economía, un gobierno puede descubrir que la política más efectiva consiste en privatizar para no perder su participación en el mercado de capitales.

La *coerción* es un proceso en el cual las presiones de actores poderosos (organizaciones internacionales o países) sugieren políticas ortodoxas a seguir. En sentido estricto, la coerción no es un mecanismo de difusión horizontal sino más bien un canal de difusión de arriba hacia abajo (véase la discusión previa). No obstante, puede afirmarse que si tales organizaciones propugnan enérgicamente una política determinada (incluso si no la imponen), esto puede elevar las recompensas de la nueva política porque cambian las preferencias de los políticos ( $P$ ) asociadas con esta reforma, haciendo así más probables el cambio de política y la difusión. Además, sostenemos que estas organizaciones desempeñan un papel crucial al reducir los costos de transacción ( $C$ ) de buscar políticas alternativas, lo que facilita la difusión de éstas.

Por último, la *emulación* es un proceso interdependiente por el cual se recompensa la conformidad con políticas socialmente valoradas, lo que altera directamente el tamaño relativo de la recompensa de las medidas alternativas ( $U_i$ ,  $U_j$ ). Los políticos pueden estar seguros de la efectividad de la privatización, pero tal vez acepten poner a prueba esta reforma si constituye un

medio para demostrar que están actuando de la forma apropiada y les da prestigio internacionalmente. En otras palabras, hay medidas que pueden elevar el estatus y la credibilidad incluso si su eficacia es controvertida.<sup>16</sup>

En conjunto, es posible tratar el cambio de las políticas y su difusión dentro de un marco de referencia unificado en el cual los mismos parámetros que influyen sobre las decisiones de políticas también lo hacen en las relaciones que existen entre los países. Estas relaciones pueden hacer que una política determinada resulte más o menos atractiva y más o menos factible, induciendo así la convergencia de políticas. Hay ya contribuciones que han procurado abordar empíricamente algunos fragmentos del marco de referencia que acabamos de presentar, y merecen ser discutidas en mayor profundidad. Advuértase, sin embargo, que las contribuciones a las que pasamos revista a continuación no agotan los esfuerzos existentes por mejorar tanto la teoría como los métodos a fin de comprender la difusión de políticas.

### Tres trabajos

Hasta ahora hemos discutido las siguientes cuestiones: 1) es necesario tomar en serio los resultados políticos como determinantes de la difusión de medidas, tal como se hace en Quinn y Toyoda, 2008; 2) cuando hay difusión de políticas podemos aprender sobre ésta incluso si analizamos medidas cuyo alcance no ha sido global y/o explosiva, como hacen Lee y Strang, 2006; 3) la investigación sobre difusión tiene que incorporar una corrección por los supuestos homogeneizadores, como se hace en Way, 2005; y 4) las especificaciones del modelo deben tomar en cuenta la retroalimentación entre los diferentes mecanismos de difusión. Las contribuciones discutidas más abajo son intentos sugerentes y estimulantes que se ocupan de estos desafíos.

El análisis de la liberalización financiera que realizan Quinn y Toyoda (2008) estudia el cambio en la regulación de las cuentas de capital en 82 países durante el periodo 1955-1999. Una ventaja de este artículo es que no

---

<sup>16</sup> También podríamos esperar que en una interacción para obtener prestigio entre imitadores simbólicos, los que sigan propuestas de políticas más radicales podrían verse como más *heroicos* que los reformistas moderados y además obtendrían más prestigio que los reformistas promedio. Véase Maxfield (1997) acerca de la independencia del banco central y el papel del simbolismo.

se restringe al periodo de liberalización más reciente, sino que, de hecho, toma en cuenta la existencia de periodos previos de apertura y proteccionismo. Como afirman los autores: “[l]os últimos años de la década de 1940 y hasta 1960 fueron un periodo de liberalización. El decenio de 1960 hasta mediados de 1970, en cambio, se caracterizó por el retroceso en la apertura financiera internacional. Desde el principio de los setenta hasta los noventa fue un periodo sin cambios importantes: las medias y las medianas globales cambiaron poco. La década de 1990 fue un periodo de liberalización.”<sup>17</sup> De modo que el artículo toma en consideración la existencia de varias difusiones. Aparte de que este estudio pone en perspectiva histórica esta última oleada de liberalización financiera, su argumento central nos resulta especialmente atractivo. Demuestra que la apertura financiera tiene una correlación negativa con el destino global de los partidos comunistas (PC) en aquellos países que no tienen un partido comunista nacional, y con el destino del Partido Comunista local en aquellas naciones en las cuales ese partido ha podido competir en las elecciones a lo largo de todo el periodo. Los autores consideran que el apoyo electoral a los partidos comunistas sirve de vehículo a los sentimientos anticapitalistas y, por consiguiente, sostienen, la evolución de esos sentimientos es lo que causa los ciclos de mayor o menor liberalización. Ninguno de los otros mecanismos de difusión que analizaron (imposición y competición) predicen estos ciclos, o cuando lo hacen, es de forma contraintuitiva.<sup>18</sup> Por ello, según los autores, las políticas financieras respondieron al anticapitalismo local y global tal como se reflejaba en las urnas. Desde luego, falta saber a qué se deben esos ciclos de pro o anticapitalismo, que los autores no analizan, pero por lo menos prueban un elemento de la retroalimentación a la que urgimos, a saber, la de los resultados políticos (propios y de otros) sobre la elección de políticas.

El estudio que realizó Way (2005) sobre la difusión de la liberalización del mercado financiero en 165 países, desde 1950 hasta 1998, es un buen ejemplo de cómo los mecanismos de difusión pueden tener un efecto condicional en el cambio de políticas, en oposición a los supuestos homo-

<sup>17</sup> Agregan que “la desviación estándar de la serie, aunque disminuye en toda ella, refleja una diversidad sustancial en las políticas gubernamentales relativas a las cuentas de capital”.

<sup>18</sup> “Un hallazgo importante de este artículo [...] es que las medidas acerca de cuentas de capital de las principales economías no forzaron de manera alguna a las naciones emergentes a liberalizar sus mercados: el cálculo del coeficiente fue muchas veces negativo y estadísticamente significativo” (p. 19).

geneizadores generalizados. Way sostiene que no es probable que todos los gobiernos se muestren igualmente sensibles a la información que puede suministrarles la experiencia de los demás. Cabe esperar que los dirigentes inseguros busquen alternativas políticas que ayuden a mejorar sus perspectivas de reelección. Como resultado de estas consideraciones, la especificación de los modelos empíricos incluye un efecto de interacción entre las políticas de países de la misma región y la inseguridad política de los gobiernos. Los hallazgos de este autor demuestran que cuanto mayor es el número de países de la misma región que adoptan la liberalización financiera, mayor será la probabilidad de que un gobierno escoja la misma línea política, pero que esta relación está mediada por las expectativas de los gobiernos de perdurar en el poder. La difusión, entonces, no tiene un impacto uniforme en todos los gobiernos. Más bien, el estudio de Way indica que no debe ignorarse la posibilidad de que haya efectos condicionales. Desde un punto de vista más crítico, este artículo constituye también un ejemplo de las actuales limitaciones de la literatura en relación con la operacionalización de las variables de difusión. El argumento teórico es claro: los gobiernos inseguros observan la experiencia de los demás para aprender si una reforma determinada, en este caso la liberalización financiera, puede mejorar su destino político. De esta forma, habría que esperar que sus gobiernos comparasen el desempeño electoral de otros que han liberalizado y de aquellos que no lo han hecho (si aprenden de manera racional), o por lo menos que fuesen influidos por ejemplos destacados de éxito o fracaso (si aprenden de manera más limitada, utilizando atajos cognoscitivos). Los mecanismos de difusión de este tipo deberían operacionalizarse tomando en cuenta no sólo las medidas reales escogidas por otros gobiernos (como hace Way) sino también el vínculo (percibido) entre esas medidas y el éxito electoral.

Por último, Lee y Strang (2006) ofrecen datos sobre empleo en el sector público en 26 países de la OCDE en el periodo de 1980 a 1997. Aunque no proporcionan una perspectiva histórica de la evolución del empleo público, y su cobertura geográfica es pequeña, el texto resulta interesante porque es un caso en el cual la difusión no ha sido explosiva. No obstante, señalan que las tasas de crecimiento del empleo público se redujeron constantemente en la muestra, y en 1994 fueron negativas por primera vez.<sup>19</sup>

<sup>19</sup> No obstante, los autores admiten una importante variación de las decisiones. Por ejemplo, algunos Estados en desarrollo que tienen un sector público pequeño, como Grecia y Portugal, y otros como Noruega y Austria, que ya tenían un gran sector público, aumentaron el empleo público (p. 3).

Éste es el fenómeno que los autores buscan explicar. Su hipótesis central es que esa reducción tuvo que ver con el dominio del discurso gerencialista y se inscribió en el paradigma neoliberal más amplio que predominó en la década de 1990. Lo demuestran mediante un recurso indirecto, que consiste en poner a prueba el aprendizaje. Este es uno de los pocos trabajos que someten a prueba explícitamente este mecanismo (véanse también Meseguer, 2004; Weyland, 2007). Lo que hacen los autores es relacionar el cambio en el empleo público con los resultados económicos de quienes aumentan y reducen el empleo público. Lee y Strang encuentran que, si bien las decisiones respondían a los resultados de crecimiento de quienes reducían el empleo público, los buenos resultados de los países que incrementaron el empleo público carecían de consecuencias. Para los autores, esta asimetría es un indicio de que el aprendizaje racional no interviene en la elección de políticas. Resulta además interesante que consideren no sólo la política que se difunde sino también la política alternativa. Con ello se reduce el sesgo de selección que se mencionó antes y se modeliza la selección de políticas como una decisión entre opciones alternativas.

Extensiones deseables del trabajo de Quinn y Toyoda consistirían en tratar de explorar los vínculos entre las oleadas de apoyo electoral a los partidos anticapitalistas y los resultados económicos de la política financiera. En el caso del artículo de Lee y Strang, la extensión consistiría en relacionar la elección de medidas con la suerte política de quienes se inclinaron por una u otra opción, añadiendo así el aprendizaje de los resultados políticos al aprendizaje de los resultados económicos.

Es momento de pasar de la discusión empírica a la discusión sobre los mecanismos de difusión para poder evaluar lo que hemos aprendido y lo que aún nos resta por aprender.

## Entonces, ¿qué hay de nuevo?

Hasta ahora hemos sostenido que existen pocas novedades sustantivas o teóricas en los estudios recientes sobre difusión. El uso de métodos estadísticos confirma que la difusión de políticas ha sido un determinante importante de la convergencia, inferencia que ya se había planteado en estudios anteriores utilizando metodologías similares (por ejemplo, Berry y Berry, 1990; Hedström, 1994; Hedström *et al.*, 2000). De modo que no hay mayor hallazgo. Este balance no resulta especialmente estimulante. Sin embargo, tam-

poco es justo. Creemos que la ascendencia de la difusión como tema de investigación plantea *nuevas* preguntas que surgen como subproductos de la investigación sobre la convergencia y la difusión de políticas.

Hablando sustantivamente, y a primera vista, la difusión de la democratización y de las políticas económicas liberales del último cuarto del siglo XX parece abrumadora por su alcance y su profundidad. Pero preguntarse por qué esta difusión ha sido más rápida y más amplia representa para nosotros algo distinto que ocuparse de su carácter único, si es que la singularidad viene al caso. Además, en nuestra opinión, una de las verdaderas novedades de esta investigación es que si se miran más de cerca los datos, lo que en realidad se observa es una compleja imagen de patrones de difusión de políticas en las últimas décadas. Teniendo presentes todas las advertencias conceptuales y metodológicas, las pruebas empíricas realizadas hasta hoy sugieren que los mecanismos de difusión tienen un papel significativo incluso después de controlar las variables nacionales. En otras palabras, puede rechazarse la hipótesis nula de que sólo los factores políticos y económicos nacionales pueden explicar la elección de medidas políticas. Así, los modelos previos de elección de políticas omitían una parte importante de la historia. Pero más allá de estos resultados, ¿cuáles son los nuevos interrogantes para la investigación que surgen de la reciente oleada de estudios sobre difusión? Sugerimos varios temas que, paradójicamente, pueden redireccionar el debate actual a una especie de estudio de “variedades de difusión de políticas”.

Algunos de los mecanismos a los que hemos pasado revista aquí pueden explicar bien por qué la difusión va cobrando velocidad, pero no bastan para explicar el ascenso de algunas medidas al carácter de “imitables”. Las políticas pueden difundirse debido a algún discurso predominante, pero los argumentos serían más contundentes si también pudiese explicarse ese predominio. El problema, insistimos, es que hasta ahora la literatura ha discutido y puesto a prueba los mecanismos por separado, pero no ha aportado un modelo de difusión de políticas que estipule *cuándo* importan los diversos mecanismos; es decir, en qué fases del proceso de difusión y/o en combinación con qué otros factores y/o mecanismos.

Desde un punto de vista teórico, pensamos que la bibliografía sobre difusión debería dar un paso fundamental, y pasar de invocar mecanismos relacionados en forma amplia con escuelas de pensamiento en el campo de las relaciones internacionales o la política pública a plantear hipótesis mucho más refinadas y unificadas respecto a qué tipo de mecanismos se espera

que resulten relevantes y cuándo. Dejar hablar a los datos, que ha sido el enfoque hasta ahora, ha resultado útil para desplegar patrones inesperados, pero puede no ser la mejor estrategia para avanzar a partir de este punto. Sin ánimo de ser exhaustivos, proponemos que las próximas investigaciones deberían establecer hipótesis sobre cuestiones tales como: 1) por qué algunas medidas se difunden más rápido que otras; 2) por qué varían tanto los patrones regionales de difusión de políticas; 3) por qué la política partidaria sigue teniendo poder predictivo para explicar la adopción de algunas medidas pero no la de otras; 4) qué mecanismos de difusión tienen la probabilidad de resultar influyentes en las primeras, y no en las últimas fases de difusión de políticas; y 5) cómo son afectados los patrones de difusión por variables políticas, tales como la cercanía de elecciones, las expectativas sobre la supervivencia de un candidato, el impacto distributivo de la política que se está considerando y el impacto de entornos institucionales específicos sobre la difusión de las políticas (véase el análisis de Way, 2005; Swank, 2006).

Ocuparnos de estas cuestiones nos lleva inevitablemente a introducir en la discusión el impacto de las variables políticas domésticas sobre la difusión de políticas e instituciones. Mencionamos ya que los datos demuestran que las decisiones que toman los países en materia de políticas influyen sobre las que hacen otros países, incluso si, hablando globalmente, no vemos nada parecido a la convergencia. La formación de subgrupos de difusión es un patrón interesante e inexplorado. Las políticas sociales pueden ser una buena opción para adentrarse en la naturaleza de los *clusters*, ya que, *a priori*, se espera mucha variación en las decisiones nacionales, así como que los factores domésticos desempeñen un papel muy importante al influir en la adopción de políticas. El estudio de Kurt Weyland (2007) sobre la difusión de políticas sociales en América Latina demuestra este punto. Empezar una investigación en el área de las políticas sociales puede contribuir a minimizar el sesgo de selección del que hablamos antes, y ayudaría a dilucidar si también ha habido grupos de difusión en las políticas sociales y, lo que es más importante, la naturaleza de los mismos.<sup>20</sup>

<sup>20</sup> El volumen de Weyland es un estudio de la difusión de reformas sociales en América Latina, en particular el esquema de pensiones chileno. Según el autor, un modelo de aprendizaje limitado y heurística psicológica representa la mejor explicación de la difusión de las reformas sociales, en oposición a la imitación simbólica, la imposición internacional o el aprendizaje racional. Su argumento consiste en que la adopción del modelo fue deliberada, pero que las capacidades analíticas impidieron un proceso de aprendizaje plenamente racional.

Los trabajos de Swank (2006) sobre política impositiva, Lee y Strang (2006) sobre empleo en el sector público, y Kogut y Mcpherson (2008) sobre privatización, ponen a prueba la importancia de la política partidaria. La hipótesis es clara: se espera que un partido de derecha en el poder dé por resultado la disminución de impuestos, un menor empleo público y más privatización, ya que éstas son las preferencias de sus votantes “naturales”. Lo que insinúan los resultados es que la ideología sigue teniendo cierto poder predictivo para explicar la selección de aquellas políticas en las cuales no hubo una clara tendencia hacia la convergencia, o en las que ésta sólo se produce tras una demora sustantiva. En otras palabras, parece que el impacto de la política partidista tiene una correlación negativa con la velocidad de la difusión. Por ejemplo, la ideología resulta significativa para explicar decisiones en materia de políticas impositivas y del tamaño del empleo público, que son claros ejemplos de medidas que no convergieron; pero esta variable no explica la decisión de privatizar, que constituye un ejemplo claro de una innovación que se difundió globalmente y con gran rapidez. Una vez más las decisiones en materia de política social podrían servir para poner a prueba cuánto poder predictivo conserva aún la ideología política.

Otra cuestión que parece desprenderse de los datos es que las políticas “nuevas” y “viejas” siguen diferentes patrones de difusión. Algunos de los trabajos más recientes se ocupan de áreas temáticas tales como el comercio, la liberalización financiera o el empleo público, que son políticas con una larga historia. Otros se refieren a medidas nuevas o a innovaciones tales como la privatización, los bancos centrales independientes y los organismos reguladores. Si bien no hay tendencias claras ni dominantes hacia la convergencia de las medidas más antiguas, parece que las innovaciones se difunden rápidamente. Sería interesante proponer hipótesis para explicar a qué se deben estas diferencias de velocidad. ¿Es porque algunas medidas innovadoras se consideraban electoralmente inmunes o potencialmente populares? ¿Es porque resulta más fácil implantar medidas nuevas que reformar las existentes, ante las cuales puede estar mejor organizada la oposición? En nuestra opinión se ha dedicado muy poco esfuerzo a elaborar hipótesis acerca de la forma en que la existencia o la percepción de la existencia de políticas alternativas influye en la difusión de las mismas. En consecuencia, se le ha prestado muy poca atención al hecho de que esta percepción de alternativas disponibles podría haber afectado la velocidad de adopción de unas políticas en comparación con otras (véase también Weyland, 2007).

Por último, como alternativa para expandir la gama de decisiones en materia de políticas a fin de atenuar los problemas de selección, cabría la posibilidad de probar la difusión regional, en lugar de globalmente. No sólo muchas tendencias globales ocultan grupos de difusión, sino que también pueden conducir a darle excesivo énfasis a la convergencia global. La desagregación de datos por región revela que algunas de ellas muestran un retraso persistente en la adopción de políticas e instituciones liberales: África subsahariana, Medio Oriente y el sur de Asia son casos claros. ¿Se debe a que la red de competidores o de pares culturales y/o exitosos sigue siendo insuficiente para influir sobre otros países? ¿Es porque persisten en una posición de proteccionismo económico y aislamiento de ideas? En nuestra opinión sería muy esclarecedor emprender el mismo análisis estadístico en el nivel agregado y en el regional, lo que permitiría detectar dinámicas de difusión interesantes.

En síntesis, creemos que algunas de las cuestiones más interesantes sobre la difusión de políticas aún no han sido exploradas, y que no se han llevado a cabo las pruebas más interesantes para poder tratar el interrogante de por qué las políticas se difunden y/o convergen o no. El modelo unificado que proponemos podría contribuir a la exploración sistemática de todas las tareas pendientes que hemos identificado.

## Conclusión

La investigación reciente sobre la internacionalización de políticas explora por qué los países adoptan rápidamente políticas e instituciones liberales. La hipótesis novedosa que se somete a prueba en estos estudios es que la convergencia en materia de decisiones de políticas no puede haber sido resultado de un descubrimiento independiente de la mejor práctica (explicaciones de abajo arriba) ni de una imposición unilateral (explicaciones de arriba abajo). Más bien la hipótesis que se maneja en estos trabajos es que las políticas se difunden horizontalmente, es decir, que las decisiones sobre políticas realizadas en un país influyen en las determinaciones de otros países, lo que da por resultado la adopción de la misma medida. ¿Cómo y por qué puede ocurrir esto?

Un gobierno puede adoptar la misma postura que un competidor para impedir las pérdidas provocadas por no seguir su iniciativa. Alternativamente, la lógica de la convergencia puede ser cooperativa, en el sentido de

que al poner en práctica las mismas medidas pueden producirse beneficios mutuos. Además, un gobierno que se enfrenta a la incertidumbre respecto a qué hacer puede aprender de las decisiones de otros, o simplemente imitar lo que hacen sus pares a quienes percibe como exitosos, sin razonar demasiado acerca de la causa de ese éxito. En todo caso, es poco probable que los efectos de demostración estén relacionados sólo con resultados económicos, sino que se refieren también a consecuencias políticas.

Desde un punto de vista sustantivo, se puede decir que en la investigación de la internacionalización de políticas no hay grandes innovaciones; en la literatura sociológica, sobre todo, la difusión ha sido un tema muy bien estudiado. En el nivel teórico, los mecanismos planteados para explicar los canales por los cuales pueden difundirse las medidas políticas son ampliamente conocidos para la disciplina. Además, aunque se reconoce que hay un alto grado de traslape entre los diversos mecanismos de difusión, no se hace mayor hincapié en la retroalimentación entre los mismos y en la interacción entre los mecanismos de difusión y las condiciones internas de cada país.

Desde un punto de vista empírico, hay ciertas innovaciones metodológicas y una cantidad impresionante de nuevos datos y resultados. Sin subestimar el valor de disponer de nueva evidencia empírica respecto a mecanismos viejos, creemos que hay varios puntos que deben tratarse. Primero, las contribuciones se concentraron en políticas que se difundieron rápidamente, aunque una nueva mirada revelara que en el caso de algunas de ellas esa difusión debía matizarse. Segundo, la mayoría de las pruebas empíricas se limitan a la última oleada de reformas de mercado y democratización, pasando por encima del hecho de que antes existieron otros periodos de difusión. Por ello surge la duda sobre si los mecanismos y resultados obtenidos serían aplicables a otras “difusiones”. Tercero, se presta muy poca atención a la posibilidad de que se percibiera la existencia de políticas alternativas, y el impacto de esta percepción en el ritmo de la difusión de las políticas. Y, cuarto, debería realizarse un mayor esfuerzo en integrar la heterogeneidad espacial y temporal en los modelos estadísticos.

Desde el punto de vista positivo, los resultados de las pruebas empíricas son una invitación a reflexionar sobre ciertas cuestiones, por ejemplo, por qué algunas medidas se difunden más rápido que otras, o por qué se agrupan en *clusters* en lugar de converger globalmente. Es sorprendente observar que los países se influyen recíprocamente incluso cuando las medidas políticas no convergen globalmente, y que los *clusters* de políticas pueden aparecer condicionados a ciertos factores como proximidad geográfica, com-

petición, afiliaciones institucionales. Ampliar la investigación empírica a otros dominios y/o regiones que parecen resistirse a la última oleada de liberalización podría arrojar cierta luz sobre los factores que causan los *clusters* de políticas y sobre la solidez de los resultados hallados hasta ahora, respectivamente.

Pero la vía de investigación más interesante será la que logre explicar el cambio de políticas y cualquier difusión de las mismas. En nuestra opinión, algunos de los mecanismos propuestos en la literatura más reciente pueden explicar por qué con el tiempo se acelera la adopción de algunas medidas, pero no por qué se difunden en primer lugar. No es lo mismo sostener que algunas medidas políticas se difunden porque en un punto determinado se den por sentadas que ofrecer una explicación sobre cómo y por qué llega a darse por hecho una política. Hemos afirmado que el aprendizaje (ya sea racional o restringido) de los resultados económicos y/o electorales, y el impacto de ese aprendizaje sobre la manera en que se perciben las medidas alternativas debería ofrecer una buena predicción respecto a por qué se difunden las mismas. Poner a prueba empíricamente esta retroalimentación podría presentar grandes retos metodológicos, aunque algunas de las nuevas contribuciones ofrecen ideas sugerentes en la dirección que proponemos.

Debe reconocerse y aplaudirse la recuperación de este tema crucial para la economía política y la política pública internacional y comparativa. La investigación reciente sobre la internacionalización de la política y las políticas responde ciertas preguntas y plantea muchas nuevas. Si bien responderlas depende esencialmente de contar con mejores datos y mejores métodos, la empresa vale la pena, ya que puede dar como resultado una verdadera economía política de la difusión, de la que aún carecemos. **Pg**

## Referencias bibliográficas

- Abbott, A. (1988), "Transcending General Linear Reality", *Sociological Theory*, núm. 6, pp. 169-186.
- Adcock, R. y D. Collier (2001), "Measurement Validity: A Shared Standard for Qualitative and Quantitative Research", *American Political Science Review*, vol. 95, núm. 3, pp. 529-546.
- Bennett, C. J. (1991), "What Is Policy Convergence and What Causes It?" *British Journal of Political Science*, vol. 21, núm. 2, pp. 215-233.
- Berry, F. S. y W. D. Berry (1990), "State Lottery Adoptions as Policy Inno-

- vations: An Event History Analysis”, *American Political Science Review*, vol. 84, núm. 2, pp. 395-415.
- Berry, F. S. y W. D. Berry (1999), “Innovation and Diffusion Models in Policy Research”, en Paul A. Sabatier (ed.), *Theories of the Policy Process*, Boulder, Westview Press, pp. 169-200.
- Berry, W. D., R. C. Fording y R. L. Hanson (2003), “Reassessing the ‘Race to the Bottom’ in State Welfare Policy”, *Journal of Politics*, vol. 65, núm. 2, pp. 327-349.
- Braumoeller, B. F. (2003), “Causal Complexity and the Study of Politics”, *Political Analysis*, vol. 11, núm. 3, pp. 209-233.
- Braun, D. y F. Gilardi (2006), “Taking Galton’s Problem Seriously: Towards a Theory of Policy Diffusion”, *Journal of Theoretical Politics*, vol. 18, núm. 3, pp. 298-322.
- Brooks, S. M. (2005), “Interdependent and Domestic Foundations of Policy Change: The Diffusion of Pension Privatization around the World”, *International Studies Quarterly*, 49(2), pp. 273-294.
- Burawoy, Michael (1989), “Two Methods in Search of Science: Skocpol versus Trotsky”, *Theory and Society*, núm. 18, pp. 759-805.
- Collier, D. y R. Messick (1975), “Prerequisites vs. Diffusion. Testing Alternative Explanations of Social Security Adoption”, *American Political Science Review*, vol. 69, núm. 4, pp. 1299-1315.
- Dolowitz, D. P. y D. Marsh (2000), “Learning from Abroad: The Role of Policy Transfer in Contemporary Policy-Making”, *Governance*, vol. 13, núm. 1, pp. 5-23.
- Elkins, Z., A. Guzmán y B. Simmons (2006), “Competing for Capital: The Diffusion of Bilateral Investment Treaties, 1960-2000”, *International Organization*, vol. 60, núm. 4, pp. 811-846.
- Finnemore, M. (1996), *National Interests in International Society*, Ithaca, Cornell University Press.
- Gilardi, F. (2005), “The Institutional Foundations of Regulatory Capitalism: The Diffusion of Independent Regulatory Agencies in Western Europe”, *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, núm. 598, pp. 84-101.
- Gleditsch, K. y Ward, M. D. (2004), “Diffusion and the International Context of Democratization”, ponencia presentada en la Conference on the International Diffusion of Political and Economic Liberalization, Harvard, 3-4 de octubre.
- Grossback, L. J., S. Nicholson-Crotty y D. A. M. Peterson (2004), “Ideology

- and Learning in Policy Diffusion”, *American Politics Research*, vol. 32, núm. 5, pp. 521-545.
- Guisinger, A. (2005), “Understanding Cross Country Patterns in Trade Liberalization”, tesis doctoral, Yale University.
- Haas, P. (1992), “Introduction: Epistemic Communities and International Policy Coordination”, *International Organization*, vol. 46, núm. 1, pp. 1-35.
- Hall, P. (2003), “Aligning Ontology and Methodology in Comparative Research”, en J. Mahoney y D. Rueschemeyer (eds.), *Comparative Historical Analysis in the Social Sciences*, Cambridge, Cambridge University Press, pp. 373-404.
- Hedström, P. (1994), “Contagious Collectivities: On the Spatial Diffusion of Swedish Trade Unions, 1890-1940”, *American Journal of Sociology*, vol. 99, núm. 5, pp. 1157-1179.
- Hedström, P., R. Sandell y C. Stern (2000), “Mesolevel Networks and the Diffusion of Social Movements: The Case of the Swedish Social Democratic Party”, *American Journal of Sociology*, vol. 106, núm. 1, pp. 145-172.
- Jordana, J. y D. Levi-Faur (eds.) (2005), “The Diffusion of Regulatory Capitalism in Latin America: Sectoral and National Channels in the Making of a New Order”, *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, núm. 598, pp. 102-124.
- Knill, C. (ed.) (2005), “Cross-National Policy Convergence: Concepts, Approaches, and Explanatory Factors”, número especial del *Journal of European Public Policy*, vol. 12, núm. 5, pp. 764-774.
- Kogut, B. y J. M. Macpherson (2008), “The Decision to Privatize as an Economic Policy Idea: Economists, Palace Wars, and Diffusion”, en B. Simmons *et al.* (ed.), *The Global Diffusion of Markets and Democracy*, New York, Cambridge University Press, pp. 104-140.
- Kraatz, M. S. y E. J. Zajac (1996), “Exploring the Limits of the New Institutionalism: The Causes and Consequences of Illegitimate Organizational Change”, *American Sociological Review*, núm. 1, pp. 812-836.
- Lee, C. K. y D. Strang (2006), “The International Diffusion of Public-Sector Downsizing: Network Emulation and Theory-Driven Learning”, *International Organization*, vol. 60, núm. 4, pp. 883-909.
- Levi-Faur, D. (2005), “The Global Diffusion of Regulatory Capitalism”, *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, núm. 598, pp. 12-32.

- Levi-Faur, D. y J. Jordana (eds.) (2005), "The Rise of Regulatory Capitalism: The Diffusion of a New Order", número especial de *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, núm. 598, marzo.
- Maxfield, Sylvia (1997), *Gatekeepers of Growth. The International Political Economy of Central Banking in Developing Countries*, Princeton, NJ, Princeton University Press.
- McDermott, R. (2001), "The Psychological Ideas of Amos Tversky and their Relevance for Political Science", *Journal of Theoretical Politics*, vol. 13, núm. 1, pp. 5-33.
- Meseguer, C. (2004), "What Role for Learning? The Diffusion of Privatization in Latin America and OECD countries", *Journal of Public Policy*, vol. 24, núm. 3, pp. 299-325.
- \_\_\_\_ (2005), "Policy Learning, Policy Diffusion, and the Making of a New Order", *The Annals of the American Academy of Social and Political Sciences*, núm. 598, marzo, pp. 67-82.
- \_\_\_\_ (2006a), "Learning about Economic Policies", *European Journal of Political Economy*, vol. 22, núm. 1, pp. 156-178.
- \_\_\_\_ (2006b), "Rational Learning and Bounded Learning in the Diffusion of Policy Innovations", *Rationality and Society*, vol. 18, núm. 2, pp. 35-66.
- Milner, H. (2006), "The Digital Divide: The Role of Political Institutions in Technology Diffusion", *Comparative Political Studies*, vol. 39, núm. 3, pp. 176-199.
- Mintrom, M. (1997), "Policy Entrepreneurs and the Diffusion of Innovations", *American Journal of Political Science*, vol. 41, núm. 3, pp. 738-770.
- Mintrom, M. y S. Vergari (1998), "Policy Networks and Innovation Diffusion: The Case of State Education Reforms", *Journal of Politics*, vol. 60, núm. 1, pp. 126-148.
- Pierson, P. (2001), "Post-Industrial Pressures on the Mature Welfare States", en P. Pierson (ed.), *The New Politics of the Welfare State*, Oxford, Oxford University Press, pp. 80-104.
- Polillo, S. y M. F. Guillén (2005), "Globalization Pressures and the State: The Worldwide Spread of Central Bank Independence", *American Journal of Sociology*, vol. 110, núm. 6, pp. 1764-1802.
- Quinn, D. P. y A. M. Toyoda (2008), "Ideology and Voter Sentiment as Determinants of International Financial Liberalization", en Beth Simmons et al. (ed.), *The Global Diffusion of Markets and Democracy*, New York, Cambridge University Press, pp. 173-219.

- Ragin, C. (1987), *The Comparative Method: Moving Beyond Qualitative and Quantitative Strategies*, Berkeley, University of California Press.
- \_\_\_\_ (2000), *Fuzzy-Set Social Science*, Chicago, University of Chicago Press.
- Ross, M. H. y E. Homer (1976), "Galton's Problem in Cross-National Research", *World Politics*, vol. 29, núm. 1, pp. 1-28.
- Skocpol, T. (1979), *States and Social Revolutions: A Comparative Analysis of France, Russia, and China*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Shipan, C. y C. Volden (2006), "Bottom-up Federalism: The Diffusion of Antismoking Policies from U.S. Cities to States", *American Journal of Political Science*, vol. 50, núm. 4, pp. 825-843.
- Simmons, B y Z. Elkins (2004), "The Globalization of Liberalization: Policy Diffusion in the International Political Economy", *American Political Science Review*, vol. 98, núm. 1, pp. 171-189.
- Simmons, B., F. Dobbin y G. Garrett (2006), "Introduction: The International Diffusion of Liberalism", *International Organization*, vol. 60, núm. 4, pp. 781-810.
- Stallings, B. (1992), "International Influence on Economic Policy: Debt, Stabilization and Structural Reform", en S. Haggard y R. Kaufman (eds.), *The Politics of Economic Adjustment*, Princeton, Princeton University Press, pp. 41-88.
- Strang, David y Sarah A. Soule (1998), "Diffusion in Organizations and Social Movements: From Hybrid Corn to Poison Pills", *Annual Review of Sociology*, núm. 24, pp. 265-290.
- Strang, D. y N. B. Tuma (1993), "Spatial and Temporal Heterogeneity in Diffusion", *American Journal of Sociology*, vol. 99, núm. 3, pp. 614-639.
- Swank, D. (2006), "Tax Policy in an Era of Internationalization: Explaining the Spread of Neoliberalism", *International Organization*, vol. 60, núm. 4, pp. 847-882.
- Volden, C. (2002), "The Politics of Competitive Federalism: A Race to the Bottom in Welfare Benefits?", *American Journal of Political Science*, vol. 46, núm. 2, pp. 352-363.
- \_\_\_\_ (2006), "States as Policy Laboratories: Emulating Success in the Children's Health Insurance Program", *American Journal of Political Science*, vol. 50, núm. 2, pp. 294-312.
- Way, C. (2005), "Political Insecurity and the Diffusion of Financial Market Regulation", *The Annals of the American Academy of Social and Political Sciences*, número especial 598, pp. 125-145.
- Weyland, K. (ed.) (2004), *Learning from Foreign Models in Latin American*

*Policy Reform*, Washington, D. C., Woodrow Wilson International Center for Scholars y The John Hopkins University Press.

\_\_\_\_ (2007), *Bounded Rationality and Policy Diffusion: Social Sector Reform in Latin America*, Princeton, Princeton University Press.