

---

## *Modelos de innovación y difusión en el estudio de las políticas públicas*

FRANCES STOKES BERRY y WILLIAM D. BERRY

Aunque la mayoría de las acciones de los gobiernos son incrementales, ya que modifican ligeramente los programas o prácticas vigentes, y muchos estudios sobre la formulación de políticas tratan de explicar por qué esta tiende a ser incremental, en última instancia, el origen de todos los programas de gobierno puede determinarse en alguna *innovación*<sup>1</sup> no incremental. De este modo, uno no puede decir que comprende la formulación de políticas a menos que pueda explicar el proceso mediante el cual los gobiernos adoptan nuevos programas. Reconociendo esto, los académicos que se ocupan de las políticas públicas han realizado investigaciones exhaustivas sobre la innovación de políticas.

Cuando las personas hablan de innovación en lenguaje corriente, generalmente se refieren a la introducción de algo *nuevo*. Pero, ¿cuándo debería denominarse “nuevo” un programa de gobierno? La práctica habitual en las publicaciones sobre innovaciones de las políticas públicas es definir una innovación como un programa que es nuevo para el gobierno que lo adopta (Walker 1969: 881). Esto significa que una jurisdicción gubernamental puede innovar al adoptar un programa que muchas otras jurisdicciones han establecido muchos años antes. Al adoptar esta definición, quienes estudian las innovaciones de las políticas públicas explícitamente eligen no estudiar *invenciones* de las políticas el proceso mediante el cual se conciben las ideas originarias de las políticas públicas. A fin de desarrollar esta distinción con un ejemplo, una sola *invención* de las políticas puede estimular a muchos estados americanos a *innovar*, algunos muchos años después que otros.

Este capítulo examinará las teorías de innovación del gobierno que imperan en las publicaciones sobre políticas públicas. Sin embargo, veremos que estas teorías toman muchas ideas de las ya desarrolladas para explicar el comportamiento innovador de *individuos*: por ejemplo, los maestros que utilizan un nuevo método de enseñanza (estudiado por especialistas en educación), agricultores que adoptan semillas híbridas y fertilizantes (estudiados por sociólogos rurales) y consumidores que compran nuevos productos (estudiados por licenciados en administración)<sup>2</sup>.

Veremos también que las teorías de innovación de gobierno comparten muchos atributos con los modelos que buscan explicar la innovación *organizativa*.

Algunos estudios de innovación gubernamental se han hecho entre distintos países, investigando de qué manera las naciones desarrollan nuevos programas y cómo esos programas se han difundido entre países (Heckle 1974; Collier y Messick 1975; Brown *et al.* 1979; Tolbert y Zucker 1983; Kraemer, Gurbaxani y King 1992; Simmons 2000; Simmons y Elkins 2004; Weyland 2004; Brooks 2005; Gilardi 2005; Meseguer 2005a, 2005b). Otros estudios se han enfocado en la innovación de gobiernos locales o regionales dentro de los Estados Unidos (Aiken y Alford 1970; Crain 1966; Bingham 1977; Midlarsky 1978; Lubell *et al.* 2002) o de gobiernos regionales en otras naciones (Ito 2001). Pero la mayor parte de la investigación empírica sobre innovación gubernamental ha examinado la formulación de políticas por parte de los estados de los Estados Unidos. Por este motivo, dedicaremos nuestra atención principal a la investigación en el ámbito subnacional. Si bien la mayoría de los modelos de innovación de las políticas públicas que describimos pueden extenderse a los gobiernos nacionales y locales, algunos de estos modelos dependen, al menos parcialmente, de la naturaleza competitiva de los estados dentro de un sistema federal y, por lo tanto, deben ser modificados cuando se aplican a gobiernos locales o regionales dentro de un sistema unitario, o a las naciones en un sistema internacional o de una organización como la Comunidad Económica Europea.

A pesar de la gran cantidad de estudios sobre innovación gubernamental en los estados, a nivel general hay dos formas principales de explicar la adopción de un nuevo programa por parte de un estado: *determinantes internos* y modelos de difusión (Berry y Berry 1990). Los modelos determinantes internos plantean que los factores que llevan a una jurisdicción a innovar son las características políticas, económicas o sociales internas de un estado. En estos modelos, los estados no se consideran influenciados por las acciones de otros estados. Por el contrario, los modelos de difusión son inherentemente intergubernamentales; ven las adopciones de políticas por parte del estado como emulaciones de adopciones previas por parte de otros estados. Ambos tipos de modelos fueron presentados a los científicos políticos en el estudio de Walker (1969) sobre la innovación gubernamental en los estados en una amplia gama de áreas de políticas<sup>3</sup>.

Este capítulo comienza con debates independientes sobre las características principales de los modelos de determinantes internos y de difusión. Continuamos luego con las metodologías que se han utilizado para probarlos. Aunque la mayoría de los académicos han reconocido que pocas adopciones de políticas pueden explicarse meramente como una función de (1) determinantes internos (sin efectos de difusión) o (2) difusión de políticas (sin impacto de factores internos), casi todos los estudios *empíricos* realizados antes de 1990 se centraron en uno u otro tipo de proceso. En el momento de su introducción, a fines de la década de los sesenta y principios de la década de los setenta, las metodologías de “explicación única” desarrolladas eran enfoques muy creativos que utilizaban

técnicas cuantitativas de avanzada. Sin embargo, otros estudios más recientes han demostrado que estas metodologías tradicionales tienen muchos errores (Berry 1994b). En 1990, Berry y Berry presentaron un modelo de adopciones de loterías estatales que reflejaban los efectos simultáneos tanto de los determinantes internos como de la difusión de políticas en el comportamiento de adopción estatal y emplearon el análisis histórico de eventos para evaluar su modelo. Durante la última década y media este enfoque ha sido emulado y se multiplicó en decenas de estudios (véase el anexo).

## MODELOS DE DIFUSIÓN

Rogers (1983: 5) define la difusión como “el proceso por el cual se comunica una innovación a través de ciertos canales en el tiempo entre los miembros de un sistema social”. Quienes estudian las innovaciones en las políticas estatales y proponen modelos de difusión consideran a los gobiernos de los cincuenta estados de los Estados Unidos como un sistema social y sostienen que el patrón de adopción de políticas estatales es el resultado de los estados que emulan el comportamiento de otros estados. Se han desarrollado varios modelos de difusión alternativos (cada uno de los cuales se explicará más adelante), cuya diferencia principal son los “canales” de comunicación e influencia que se supone que existe. Sin embargo, sostendríamos que todos estos modelos plantean como hipótesis que los estados se emulan entre sí por una de tres razones básicas.

En primer lugar, los estados *aprenden* unos de otros al copiar innovaciones que se perciben como exitosas en otros lugares. Confiando en el modelo clásico de la toma de decisiones *incremental* (Lindblom 1965; Simon 1947), Walker (1969) plantea la hipótesis de que los formuladores de políticas estatales que enfrentan problemas complejos buscan atajos para la toma de decisiones (véase también Glick y Hays 1991; Mooney y Lee 1995). Lindblom (1965) sostiene que un método crítico de simplificación es restringir la consideración a solo aquellas alternativas que son ligeramente diferentes del *statu quo*. Walker sostiene que otro método de simplificación es elegir alternativas que, aunque no sean modificaciones menores de las políticas vigentes, se han desarrollado en otros estados demostrando que son efectivas o prometedoras. Básicamente, al explicar de qué manera la emulación de las innovaciones de otros estados puede ayudar a simplificar decisiones complejas, los teóricos de la difusión de políticas han demostrado cómo la adopción de políticas no incrementales puede ser coherente con la lógica que subyace al incrementalismo<sup>4</sup>.

En segundo lugar, los estados *compiten* entre sí: emulan políticas de otros estados para lograr una ventaja económica sobre otros estados o evitar quedar en desventaja. Por ejemplo, los estados pueden disminuir los beneficios del bienestar social para igualar los niveles de sus estados vecinos, a fin de evitar transformarse en un “imán de bienestar social” para los pobres (Peterson y Rom 1990; Volden 2002; Berry, Fording y Hanson 2003; Bailey y Rom 2004; Berry y Baybeck 2005). Del mismo modo, un estado puede adoptar un sistema de lotería para reducir el

incentivo de los ciudadanos que viven cerca de otro estado a cruzar la frontera y probar suerte allí, en los juegos (Berry y Berry 1990; Berry y Baybeck 2005). Como último ejemplo, los estados pueden adoptar programas de incentivo de desarrollo económico que ya están en práctica en otros estados para evitar el éxodo de negocios de ese estado (Gray 1994)<sup>5</sup>.

En tercer lugar, Walker (1969: 891) sostiene que, a pesar de la autonomía que los estados tienen en un sistema federal, hay cierta presión sobre ellos para que cumplan con los estándares nacionales o regionales. Dicha presión conlleva a los estados a adoptar programas que ya han sido ampliamente adoptados por otros estados. Algunas veces la presión es lo que DiMaggio y Powell (1983) denominan “coercitiva”, cuando los mandatos federales prácticamente no les dan opción a los gobiernos estatales. En otros casos, se ejerce presión “normativa” sobre los funcionarios estatales para que adopten las mejores prácticas utilizadas en otros estados. Los funcionarios estatales tienden a ser socializados dentro de normas compartidas mediante una capacitación profesional común (como la maestría en administración pública) y por la interacción de las organizaciones profesionales (como por ejemplo, la Asociación Nacional de Gestión de Emergencias).

A medida que revisamos los diversos modelos de difusión desarrollados en las publicaciones sobre innovación de las políticas públicas, cada uno de ellos centrado en un canal de comunicación diferente y su influencia entre las jurisdicciones del gobierno, veremos que cada modelo se basa en una o más de estas tres razones para justificar el motivo por el cual los estados emulan a otros estados al formular políticas públicas. Comenzamos con los dos modelos más frecuentes en las publicaciones —el modelo de interacción nacional y el modelo de difusión regional— y concluimos con varios otros modelos que plantean diferentes canales de influencia.

### ***El modelo de interacción nacional***

Este modelo supone una red de comunicación nacional entre funcionarios estatales, relativa a programas del sector público, en la que los funcionarios aprenden sobre los programas de sus pares en otros estados. Asume que los funcionarios de los estados que ya han adoptado un programa, interactúan libremente y se mezclan totalmente con funcionarios de estados que aún no lo han adoptado, y que cada contacto por parte de un estado que aún no lo ha adoptado con uno que sí lo ha hecho, ofrece un estímulo adicional para que el primero lo adopte. La probabilidad de que un estado adopte un programa es entonces proporcional a la cantidad de interacciones que sus funcionarios han tenido con funcionarios de estados que ya han adoptado el programa (Gray 1973a). Hay, en efecto, arreglos institucionales formales que alientan una minuciosa mezcla de estados. Entre estos, los principales son varias asociaciones de funcionarios estatales que permiten a los individuos con cargos similares de los cincuenta estados reunirse periódicamente en conferencias nacionales. Entre estas están las asociaciones de funcionarios “generalistas” electos, tales como la Asociación Nacional de Go-

bernadores y la Conferencia Nacional de Legislaturas Estatales, cada una de las cuales tiene muchas comisiones en áreas de políticas específicas, como también organizaciones de funcionarios “funcionalistas”, tales como la Asociación Nacional de Administradores de Servicios Generales.

Este modelo de aprendizaje fue desarrollado y formalizado por teóricos de la comunicación que analizaban la difusión de una innovación mediante un sistema social (que se supone que es de un tamaño fijo) compuesto por individuos. En forma de ecuación, el modelo puede expresarse de la siguiente manera:

$$\Delta N_t = N_t - N_{t-1} = bN_{t-1} [L - N_{t-1}]. \text{ [Ecuación 1]}$$

En este modelo,  $L$  es la proporción de individuos en el sistema social que son potenciales adoptantes (un valor que se supone se mantendrá constante en el tiempo), y sirve como techo para las posibles adopciones. Si cada persona del sistema no está restringida y puede adoptar,  $L$  es igual a uno.  $N_t$  es la proporción acumulativa de adoptantes en el sistema social al final del período  $t$ ,  $N_{t-1}$  es la proporción acumulada al final del período anterior, y por lo tanto,  $\Delta N_t$  es la proporción de nuevos adoptantes durante el período  $t$ . Con algo de manipulación algebraica, los términos de la Ecuación 1 pueden arreglarse para lograr

$$N_t = (bL + 1) N_{t-1} - bN_{t-1}^2. \text{ [Ecuación 2]}$$

Luego, como la ecuación 2 es lineal, dados los datos de la oportunidad de las adopciones, por parte de todos los adoptantes potenciales, los parámetros  $b$  y  $L$  pueden estimarse mediante la regresión de  $N_t$  a  $N_{t-1}$  y  $N_{t-1}^2$ .

Cuando la proporción acumulada de adoptantes se representa de acuerdo con el tiempo, la ecuación 1 arroja una curva en S, como la que se muestra en la figura 8.1. Al comienzo del proceso de difusión, las adopciones ocurren muy de vez en cuando. El ratio de adopciones luego aumenta drásticamente pero comienza a disminuir otra vez en la medida en que disminuye el grupo de adoptantes potenciales.

En un importante esfuerzo inicial por aumentar la precisión teórica de la investigación sobre la innovación de los gobiernos estatales y explicar las adopciones de las nuevas políticas públicas por parte de los estados con una teoría general de la innovación ampliamente aplicable, Virginia Gray (1973a; véase también Menzel y Feller 1977; Glick y Hays 1991) emplea la ecuación 2, asumiendo que el sistema social es la comunidad de los estados de los Estados Unidos. Estableciendo el período como el año calendario, sus análisis de regresión demuestran que las adopciones de varias políticas estatales —entre ellas la Asistencia a Familias con Hijos a Cargo (AFDC), las políticas públicas educativas y las leyes de derechos civiles— se ajustan muy bien a la ecuación. Sin embargo, varios factores limitan la utilidad del modelo de interacción nacional —según fue tradicionalmente concebido en las ecuaciones 1 y 2— para quienes estudian las innovaciones del gobierno.

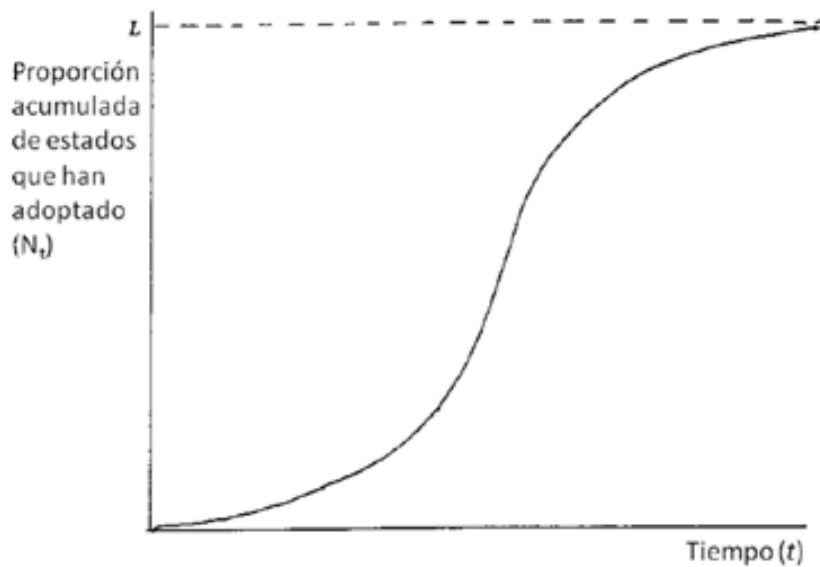


FIGURA 8.1 Curva en S coherente con el Modelo de Interacción Nacional (Ecuación 1)

En primer lugar, el modelo supone que, durante cualquier período, todos los potenciales adoptantes que aún no han adoptado tienen la misma probabilidad de hacerlo; la única variable que influye en la probabilidad de que quien posiblemente adopte lo haga en algún período es la cantidad total de adoptantes antes de ese período. En efecto, el modelo trata a todos los potenciales adoptantes como actores totalmente indiferenciados que interactúan “aleatoriamente”, es decir que tienen la misma posibilidad de tener contacto con todos los otros miembros del sistema social. Por lo tanto, la teoría se adapta muy bien para cuando el sistema social es una gran sociedad de individuos y el interés académico está en una descripción de nivel macro del proceso de difusión. Ciertamente, si bien todas las relaciones de amistad, de trabajo y de familia en una sociedad garantizan que las interacciones de un individuo con otros miembros de la sociedad no sean aleatorias, cuando se estudia la difusión de un nuevo producto de consumo en una sociedad extensa, por ejemplo, puede ser suficiente emplear un modelo que asuma la interacción aleatoria. Sin embargo, cuando se estudia la difusión de una política en los cincuenta estados, parece menos razonable tratar a los estados como unidades indiferenciadas; sabemos que Misisipi se diferencia en muchos aspectos de Nueva York y nuestra teoría probablemente debería tener en cuenta algunas de estas diferencias. Es también posible que los contactos entre funcionarios de diferentes estados sigan un patrón en lugar de ser aleatorios<sup>8</sup>. Tiene sentido, por ejemplo, que los políticos y burócratas de Nueva York tengan más contacto con sus pares de Nueva Jersey que con funcionarios de Misisipi.

Recientemente, la lógica que subyace en el modelo de interacción nacional ha sido modificada para reflejar el reconocimiento de que las asociaciones profesionales que alientan la interacción entre los funcionarios de los estados incluyen a

algunos estados más que a otros y, por lo tanto, provocan probabilidades de adopción de políticas públicas que varían de un estado a otro. Por ejemplo, Balla (2001) plantea la hipótesis de que era más factible que los estados cuyos comisionados de seguros eran miembros de un comité de la Asociación Nacional de Comisionados de Seguros (NAIC) con competencia en la reglamentación de las Organizaciones para el Cuidado de la Salud (HMO) adoptaran la legislación modelo propuesta por el comité, debido a la mayor centralidad de comisionados en las redes de información que rodean la legislación propuesta.

### ***El modelo de difusión regional***

Mientras que el modelo de interacción nacional supone que los estados interactúan entre sí en el ámbito nacional, el modelo de difusión regional plantea que los estados están influenciados principalmente por aquellos estados que se encuentran cerca geográficamente. La mayoría de estos modelos supone que los estados están influenciados exclusivamente por aquellos estados con los que comparten una frontera y, como tales, los denominamos modelos de estados *vecinos*. Específicamente, estos modelos plantean la hipótesis de que la probabilidad de que un estado adopte una política está positivamente relacionada con la cantidad (o proporción) de estados vecinos que ya la hayan adoptado (ejemplo, Berry y Berry 1990; Mintrom 1997; Balla 2001). Otros modelos, a los que llamamos modelos de *región fija*, suponen que la nación está dividida en múltiples regiones (de estados contiguos) y que los estados tienden a emular las políticas de los estados de la misma región (ejemplo, Mooney y Lee 1995).

Tanto el aprendizaje como la competencia pueden ser la base para suponer que los canales de difusión son regionales por naturaleza. Es más probable que los estados aprendan de estados vecinos que de aquellos que están lejos, porque los estados pueden “hacer analogías” con más facilidad con los estados próximos que tienden a compartir los problemas económicos y sociales y comparten ambientes lo suficientemente similares como para que las acciones políticas tengan efectos parecidos (Mooney y Lee 1995; Elazar 1972). Sin embargo, pareciera que la probabilidad de la difusión regional, más que nacional, es mayor cuando las adopciones de políticas públicas son intentos de competir con otros estados. Debido a las limitaciones en la movilidad de la mayoría de las personas y empresas, es más probable que los estados compitan con los estados vecinos que con los estados que se encuentran más lejos. Por ejemplo, aquellos estados que están preocupados por perder ingresos —especialmente los que tienen centros poblacionales importantes cerca de las fronteras— generalmente se interesan en saber si sus vecinos inmediatos tienen sistemas de loterías pero no les preocupan los estados más lejanos. Del mismo modo, los estados que tienen miedo de transformarse en un imán debido a sus programas de bienestar social pueden tener respuestas inmediatas a los cambios de políticas realizados por los estados vecinos con grandes concentraciones de pobres cerca de las fronteras, pero quizá no prestan atención a los ajustes de políticas en estados lejanos (Berry y Baybeck 2005).

Aunque los modelos de región fija y de vecinos son similares en cuanto ponen énfasis en la emulación de los estados cercanos, estos modelos son sutilmente diferentes en cuanto a sus canales específicos de influencia. Los modelos de región fija suponen (aunque sea en forma implícita) que todos los estados dentro de una misma región experimentan los mismos canales de influencia. Por el contrario, los modelos de estados vecinos evitando los agrupamientos regionales fijos de los estados y marcando en cambio la influencia de todos los estados vecinos suponen que cada estado tiene un grupo único de estados referentes de los cuales recibir consejos sobre innovaciones en el sector público. Aunque uno puede distinguir políticas donde un modelo vecino tiene más sentido que una formulación de región fija (por ejemplo, en el caso de las adopciones de sistemas de loterías) y viceversa, ninguno de los modelos por sí mismo es totalmente realista. Los modelos de región fija implican, de manera inverosímil, que algunos estados (aquellos que limitan otra región) no se ven para nada afectados por algunos estados vecinos. Los modelos de estados vecinos suponen que los estados que están cerca pero que no comparten límites (ejemplo, Vermont y Maine), no influyen entre sí. Un modelo de difusión regional más realista podría suponer que los estados están influenciados por sus estados vecinos, pero también por otros estados cercanos. Una simple especificación que es coherente con este supuesto es que el nivel de influencia de un estado sobre otro es proporcional a la distancia entre ellos.

### ***Modelos de líderes y rezagados***

Los modelos de líderes y rezagados suponen que ciertos estados son pioneros en la adopción de una política y que los otros estados emulan a estos líderes (Walker 1969: 893). Con frecuencia, los académicos presuponen que el liderazgo es regional, con estados que siguen el ejemplo de uno o más estados pioneros dentro de su región geográfica (Walker 1969, 1973; Grupp y Richards 1975; Foster 1978). Sin embargo, este modelo puede modificarse fácilmente para reflejar la idea de líderes nacionales: estados que, cuando adoptan un nuevo programa, aumentan la probabilidad de que otros estados, sin importar su ubicación geográfica, también lo hagan. Los modelos de líderes y rezagados son coherentes con la presunción de que, en cualquier área de las políticas públicas, algunos de los funcionarios estatales son más admirados por sus pares que los de otros estados y que es más factible que quienes formulan políticas se fijen en estos estados para seguir su ejemplo<sup>9</sup>. De esta forma, estos modelos suponen que los estados emulan a otros estados en un proceso de *aprendizaje* más que por la competencia interestatal o por una presión general para que los emulen<sup>10</sup>.

Aunque ciertamente hay razones fuertes para esperar que surjan estados líderes, sentando las bases para la difusión entre líderes y rezagados, dichos modelos generalmente tienen fallas debido a que no identifican *a priori* (1) ni a los estados (incluso a los tipos de estados) que se espera que sean pioneros, ni (2) el orden de adopción esperado de los estados que se espera que los sigan. De hecho, sin una predicción teórica *a priori* sobre cuál/cuales estado/s serán líderes ni del orden



en que los demás estados lo/los seguirán, prácticamente no es falsable un modelo de líderes y rezagados; cualquier patrón de adopción incluirá a algún estado (que podría ser designado pionero en forma retroactiva) que adopte primero alguna política pública y otros estados que la adopten con posterioridad.

Un modelo de líderes y rezagados que claramente especifica los canales de difusión es el modelo *jerárquico* desarrollado por Collier y Messick (1975). Estudiando el patrón de las adopciones relacionadas con la seguridad social por parte de las naciones de todo el mundo, estos autores plantean la hipótesis de que los pioneros en seguridad social fueron las naciones muy desarrolladas (económicamente) y que los programas de seguridad social se difundieron hacia abajo en una jerarquía de naciones desde las más desarrolladas a las menos desarrolladas<sup>11</sup>. Tal hipótesis específica (de manera falsable) las características de los líderes (desarrollo económico alto) y un orden claro de adopciones sucesivas (desde los países más desarrollados a los menos desarrollados). Sin embargo, debe tenerse en cuenta que, aunque el modelo jerárquico específicamente plantea la difusión de una política pública entre jurisdicciones, su predicción empírica de una fuerte relación entre el desarrollo económico y la adopción temprana no se puede diferenciar de aquella de un modelo de determinantes internos que supone que no hay influencia de un estado en otro y, por el contrario, plantea que el único determinante de la propensión de un estado a adoptar es su nivel de desarrollo.

### **Modelos de isomorfismo**

Algunos han argumentado que para la adopción de una nueva política pública los estados tienden a seguir el ejemplo de otros estados que son similares, ya que estos proveen la mejor información sobre la naturaleza de dicha política y las probables consecuencias de adoptarla<sup>12</sup>. Algunas veces, esto puede llevar a una difusión regional, ya que los estados vecinos tienden a ser similares de varias maneras. Sin embargo, los estados comparten similitudes con estados que no se encuentran próximos geográficamente. Grossback, Nicholson-Crotty y Peterson (2004; véase también Nicholson-Crotty 2004) enfatizan especialmente la importancia de la similitud ideológica y sugieren que el efecto de una adopción de políticas públicas por parte de un estado será mayor en los estados que tienen un parecido ideológico importante (en un continuo liberal conservador). Sin embargo, Volden (2006) considera que las políticas públicas se difunden sobre la base de una amplia gama de “similitudes políticas, demográficas y presupuestarias entre los estados”. Weyland (2004: 256) concluye que las políticas se difunden por “canales de culturas compartidas y conexión histórica” entre las naciones latinoamericanas, y Brooks (2005: 281) cree que las políticas públicas se difunden dentro de “grupos [de naciones] pares, organizadas sobre la base de características geopolíticas y económicas compartidas”.

### ***Modelos de influencia vertical***

El modelo de influencia vertical considera que los estados no emulan las políticas de otros estados como parte de un proceso de difusión “horizontal”, sino que emulan las políticas del gobierno nacional. Podría verse este modelo como conceptualmente similar a un modelo de líderes y rezagados, que especifica que hay un solo estado pionero; en efecto, el gobierno nacional cumple el mismo rol que el de un estado pionero. En la medida en que los estados emulan al gobierno nacional, como resultado de un proceso de aprendizaje, la similitud entre los modelos es, en efecto, bastante fuerte; el gobierno nacional es análogo a un estado líder muy respetado. Pero las razones por las cuales el gobierno nacional influye en los estados para que adopten políticas van más allá del aprendizaje. En algunos casos, el gobierno nacional puede simplemente ordenar que los estados realicen ciertas actividades (ejemplo, la *National Voter Registration Act* (Ley Nacional de Registro de Votantes), que solicitaba a los estados que permitieran a las personas registrarse para votar en el momento en el cual registraban sus automóviles). Aunque puede denominarse difusión a ese proceso, es una forma de difusión muy poco interesante, ya que casi toda la discreción estatal se elimina por mandatos desde el nivel nacional. Un proceso teórico más interesante resulta cuando los estados retienen la discreción pero el gobierno nacional provee incentivos para la adopción de una política pública por parte de los estados. Generalmente, existen incentivos financieros que resultan de un programa federal *grant-in-aid* (subsidio estatal), como en el caso de *Medicaid* y las disposiciones administrativas relacionadas. En otro ejemplo, Derthick (1970) demuestra de qué manera la Ley de la Seguridad Social sancionada en 1935 moldeó los programas estatales de bienestar social mediante un subsidio de la AFDC a los estados. Además, Welch y Thompson (1980) consideran que las políticas públicas para las cuales el gobierno federal ofrece incentivos se difunden más rápidamente que aquellas que “protegen a los estados” (véase también Brown 1975; Soss *et al.* 2001; Allen, Pettus y Haider-Markel 2004)<sup>13</sup>.

### **MODELOS DE DETERMINANTES INTERNOS**

Los modelos de determinantes internos suponen que los factores que hacen que un estado adopte un nuevo programa o una política pública son las características políticas, económicas y sociales del estado. Por lo tanto, en su forma pura, estos modelos excluyen los efectos de la difusión en la que un estado se ve influido por las acciones de otros estados o del gobierno nacional.

Por cierto, una vez que un estado adopta una política pública, es muy poco probable que la adopción por parte de otro estado sea *completamente* independiente de la primera. A menos que los dos estados llegaran a la misma política pública (o a una muy similar) por una coincidencia muy improbable, como mínimo debe haber habido alguna difusión de un estado al otro de la *idea* para la política pública. Por lo tanto, creemos que los modelos de determinantes internos deben reconocer que cuando un estado adopta una política pública nueva para

los estados de los Estados Unidos, la cobertura mediática y los canales institucionalizados de comunicación entre los funcionarios oficiales hacen probable que se conozca sobre la política pública en los demás estados<sup>14</sup>. Sin embargo, dichos modelos suponen que una vez que un estado tiene conocimiento de la política, las características internas del estado son las que determinan si ocurrirá una adopción y cuándo ocurrirá, más que la presión creada por las adopciones de otros estados o las evaluaciones explícitas de los impactos de la política en los estados pioneros en la adopción.

### ***La elección de una variable dependiente***

Una cuestión teórica importante en la construcción de modelos de determinantes internos es cómo se define la variable dependiente la propensión de un estado a adoptar una política o un grupo de políticas. En estudios anteriores a la década de los noventa, la mayoría de los modelos de determinantes internos tomaron al estado de los Estados Unidos como la unidad de análisis y emplearon una variable dependiente que supone que, cuanto antes un estado adopte una política, mayor será su capacidad de “innovación”. El análisis empírico era transversal y la variable dependiente generalmente se medía en el nivel de intervalo por el año de adopción (o por alguna transformación lineal de ese año) o, en el nivel ordinal, por el rango del estado cuando los estados se ordenan por su momento de adopción (Canon y Baum 1981; Glick 1981; Gray 1973a; Walker 1969). Sin embargo, también se utilizó una versión dicotómica de esta variable que indica si un estado ha adoptado una política pública para una fecha determinada (Filer, Moak y Uze 1988; Glick 1981; Regens 1980).

Los estudios más recientes generalmente conceptualizan la disposición de un estado a adoptar una política de manera diferente. La unidad de análisis sigue siendo el estado de los Estados Unidos, pero ahora es el estado en un año en particular. Más precisamente, la unidad de análisis es el estado de los Estados Unidos antes de adoptar la política pública y, por ende, aún apto para adoptarla en un año en particular<sup>15</sup>. La variable dependiente es la probabilidad de que un estado apto para adoptar lo haga durante ese año (véase, por ejemplo, Berry y Berry 1990, 1992; Hays y Glick 1997; Mintrom 1997). El análisis empírico se aúna (en series transversales/de tiempo), donde los estados se observan a lo largo de varios años.

Una distinción importante entre las dos variables dependientes es que la *probabilidad de adopción* es un concepto que es (1) definido para cada estado en cualquier momento en el tiempo y (2) abierto a cambiar en el tiempo, mientras que la *adopción temprana* asume un único valor fijo para cada estado, determinado por el año en que adopta. Una segunda distinción es que, si bien el momento de la adopción por parte de un estado en relación con otros estados es fundamental para su puntaje en la variable de “adopción temprana”, el momento relativo no es necesariamente relevante para determinar la propensión de un estado a adoptar cuando se utiliza una noción de “probabilidad de adopción”. No se considera necesariamente que un estado que adopta una política pública décadas más tarde

haya tenido una propensión baja (estable) a adoptar; es posible que el estado tuviera una baja probabilidad durante muchos años pero que las condiciones cambiantes lo llevaran a una mayor probabilidad de adopción.

Aunque somos renuentes a declarar cualquiera de estas dos variables dependientes —adopción temprana o probabilidad de adopción— como claramente la mejor para los modelos determinantes internos, creemos que los grandes avances han venido de modelos que utilizan la última variable dependiente; elaboraremos más adelante esta postura. Además, nuestra discusión de la teoría que subyace a los modelos determinantes internos de esta sección enfatizará las conceptualizaciones en las que la variable dependiente es la probabilidad de adopción.

Cuando la disposición a adoptar se concibe como la probabilidad de adopción, el foco de la investigación debe estar en una única política pública<sup>16</sup>. Sin embargo, cuando se estudia la innovación de los estados como reflejada por su prontitud en la adopción, la atención puede enfocarse en una política o en un grupo de políticas. En un extremo están los estudios diseñados para explicar las adopciones por parte de los estados de una única política o programa (ejemplo, el análisis del sistema de lotería de Berry y Berry (1990) y la investigación relativa a la legislación de los estados sobre los testamentos en vida de Hays y Glick (1997)). Otros modelos de determinantes internos se han centrado en instrumentos de múltiples políticas públicas en una sola área temática (ejemplo, el estudio de Sigelman y Smith (1980) sobre defensa del consumidor, abarcando veintiocho tipos diferentes de leyes relativas al consumidor). En el otro extremo está el análisis de Walker (1969) sobre el índice de innovación de un estado, que refleja lo temprano de la adopción de un grupo de ochenta y ocho políticas que abarcan una amplia variedad de campos de investigación económicos y sociales y la medida de innovación de Savage (1978) basada en sesenta y nueve políticas públicas.

Está implícito en las medidas de innovación de Walker y Savage que es razonable concebir una *proclividad general* de un estado para innovar en una gran variedad de campos de investigación. Algunos son escépticos respecto de esta pretensión; en un intercambio habitual con Walker, Gray (1973a, 1973b) sostiene que los estados pueden ser muy innovadores en un área, pero menos innovadores en otras, haciendo de este modo inútil todo puntaje general sobre innovación. Por supuesto es una cuestión empírica si los estados por lo general son innovadores y si lo son en una variedad de áreas de políticas. Además, si las pruebas son respaldatorias es útil desarrollar modelos que expliquen la innovación genérica.

Pero aunque la variación ya documentada en la innovación de los estados en todas las áreas temáticas evidencia que, para cualquier política individual, la inclinación de los estados a adoptar la política pública no puede explicarse completamente por una propensión general a innovar (Gray 1973a). Por este motivo, aun si la innovación genérica es un concepto útil, no deberíamos tratarla como la variable dependiente *fundamental*. Una buena alternativa es seguir el curso de Mooney y Lee (1995), Hays y Glick (1997), y Soule y Earl (2001), quienes imaginan la propensión general de un estado a la innovación como solo una de un conjun-

to de variables independientes que influye en la probabilidad de que un estado adopte una política pública en particular. La idea es que los estados varían en su receptividad general a las nuevas ideas, y que este es un factor que justifica las diferentes probabilidades de adoptar un programa específico. La importancia del rol que juega la receptividad general en relación con otros determinantes específicos de la probabilidad de adopción se evalúa empíricamente.

### ***Hipótesis de los modelos de determinantes internos***

Gran parte de la teoría que subyace en los modelos de determinantes internos de innovación de los gobiernos estatales puede rastrearse hasta la investigación sobre las causas de innovación en el ámbito individual. Por ejemplo, se ha generado un enorme nivel de apoyo a favor de la proposición de que las personas con un nivel socioeconómico mayor —mejores niveles de educación, ingresos y riqueza— son más proclives a innovar que las personas con un nivel social inferior<sup>17</sup>. Un alto grado de educación ofrece a los individuos acceso al conocimiento sobre prácticas de innovación y apertura a nuevas ideas. Muchas innovaciones tienen un costo monetario o involucran riesgos financieros para aquellos que las adoptan; un mayor ingreso y riqueza constituyen los recursos necesarios para que las personas absorban estos costos. Se han desarrollado hipótesis similares sobre la innovación en las organizaciones. Se supone que las organizaciones de mayor tamaño y con mayores niveles de “recursos holgados” son más innovadoras que las organizaciones más pequeñas y que aquellas con menos recursos (Rogers 1983; Cyert y March 1963; Berry 1994a). A su vez, Walker (1969: 883-884) explícitamente recurre a estas proposiciones en el nivel organizacional para respaldar la hipótesis de que los estados más grandes, más ricos y más desarrollados económicamente son más innovadores.

En efecto, podemos recurrir a las publicaciones sobre innovación organizativa a fin de obtener un marco útil para evaluar la variedad de determinantes internos que pueden influir en la probabilidad de que los estados innoven. Lawrence Mohr (1969: 114) propone que la probabilidad de que una organización innove está inversamente relacionada con la fuerza de los obstáculos para la innovación, y directamente relacionada con (1) la motivación para innovar y (2) la disponibilidad de recursos para superar los obstáculos. Esta proposición sugiere un dispositivo organizativo valioso, ya que entre las hipótesis que con frecuencia se reflejan en los modelos determinantes internos están aquellos relacionados con la motivación para innovar, como también los obstáculos para la innovación y los recursos disponibles para superarlos.

Revisaremos estas hipótesis, poniendo énfasis en aquellas que parecen aplicables a una amplia variedad de políticas. Sin embargo, reconocemos que explicar la adopción de cualquier política específica seguramente requerirá la atención de un conjunto de variables que son *ad hoc* desde el punto de vista de la teoría de la innovación, pero críticas dado el carácter de las políticas que rodean el campo de investigación en cuestión. Por ejemplo, es menos probable que los estados con fuertes sindicatos docentes adopten reformas sobre la elección de la escuela (Min-

trom 1997) y los estados con grandes poblaciones fundamentalistas son los menos propensos a adoptar varias políticas que muchos fundamentalistas consideran inmorales: las reformas estatales (en el período anterior a Roe) que hacen más accesibles los abortos y los sistemas de loterías estatales (Mooney y Lee 1995; Berry y Berry 1990). Una presencia fuerte de fundamentalistas religiosos en un estado no disminuye la probabilidad de adopciones de cada política, solo de aquellas que plantean temas morales centrales a sus creencias religiosas.

Una explicación de la adopción de cualquier política pública específica también requerirá probablemente variables independientes que son relevantes, no porque sean determinantes de la propensión de un estado a adoptar una *nueva* política pública, sino porque influyen en las preferencias de los formuladores de políticas, respecto de los temas fundamentales planteados por la nueva política pública.

Por ejemplo, la respuesta de un legislador a una propuesta de un nuevo programa de bienestar social debería ser parcialmente impulsada por los mismos factores que determinan la reacción del legislador a una propuesta de un cambio incremental en programas de bienestar social vigentes, como el aumento de los niveles de beneficio. En otro ejemplo, los estudios realizados por Berry y Berry (1992, 1994) sobre las políticas relativas a los impuestos estatales encontraron que los factores que explican la adopción por parte de los estados de nuevos instrumentos impositivos son prácticamente idénticos a las variables que justifican las decisiones de aumentar las tasas impositivas vigentes —a pesar del hecho de que la imposición de un impuesto nuevo en un estado claramente puede definirse como una innovación de políticas, mientras que el aumento de la tasa para un impuesto existente probablemente se vería como una elección de políticas incrementales. Lo que parece guiar las políticas impositivas en los estados de los Estados Unidos es la impopularidad de los impuestos, la cual afecta tanto la adopción como los aumentos de impuestos<sup>18</sup>.

Nuestra revisión de las hipótesis de teorías de determinantes internos de innovación gubernamental pondrá énfasis en las variables que parecen especialmente relevantes para explicar la adopción de nuevos programas. Esto significa que no trataremos una amplia variedad de factores que comúnmente se considera que influyen en la formulación de políticas, tanto innovadoras como de rutina<sup>19</sup>. Por ejemplo, con frecuencia se plantea como hipótesis que la ideología de los ciudadanos y de las elites influye en la adopción de muchos programas que reflejan clivajes tradicionales liberales-conservadores (ejemplo, Mooney y Lee 1995; Berry y Berry 1992; Sapat 2004). Sin embargo, su influencia no es relevante para la comprensión de la innovación en las políticas per se, ya que la ideología en generalmente percibida como un factor que influye también en las elecciones incrementales o de rutina. (Hill, Leighly y Andersson 1995; Clingermayer y Wood 1995)<sup>20</sup>.

***Factores que reflejan la motivación para innovar.*** Muchos académicos han formulado hipótesis que sostienen que la gravedad del problema es un determinante importante en la motivación para innovar. La gravedad del problema puede in-

fluir en la motivación de los funcionarios del estado para adoptar una política en forma directa dejando en claro la necesidad de esa política, o en forma indirecta estimulando la demanda de la política por parte de grupos de la sociedad. Por ejemplo, Allard (2004: 529) sostiene que las malas condiciones económicas han contribuido a la adopción de programas *Mothers' Aid* (programas de ayuda a madres) al aumentar "la demanda y la necesidad de ayuda". En forma similar, Stream (1999) propone que el porcentaje de personas que carecen de seguro entre la población de un estado influye en la posibilidad de que el estado adopte un conjunto de reformas en los seguros de salud. Además, Mintrom y Vergari (1998: 135) alegan que cuanto mayor es el ratio del financiamiento de la educación estatal frente al financiamiento local, es más probable que la legislatura estatal considere "reformas sistémicas como la elección de la escuela".

Generalmente, los científicos sociales suponen que el objetivo principal de los funcionarios electos es ganar la reelección (véase, por ejemplo, Mayhew 1974; Kiewiet y McCubbins 1985). A pesar de que este supuesto sugiere que los funcionarios electos deberían responder a la opinión pública en el momento de decidir si se adopta una nueva política, la respuesta debería variar con el nivel de seguridad electoral que tengan los funcionarios estatales. Cuanto más inseguros se sienten, (1) es más probable que adopten políticas nuevas que son populares dentro del electorado, y (2) es menos probable que adopten políticas nuevas que sean altamente impopulares, o al menos lo suficientemente impopulares dentro de algún sector del electorado como para que se consideren controvertidas. Se han introducido con frecuencia dos corolarios de este supuesto en las publicaciones sobre innovación estatal. Uno se relaciona con la competencia partidaria. Walker (1969) afirma que los políticos que anticipan elecciones muy reñidas tienden a apoyar nuevos programas para tratar de ampliar su apoyo electoral. En forma implícita puede verse en esta hipótesis que los programas nuevos son populares para el público. En el caso de los programas impopulares (como la imposición de un nuevo impuesto), la competencia electoral tiende a reducir la probabilidad de que los políticos de un estado apoyen el programa.

Los niveles de seguridad electoral de los políticos también varían de acuerdo con la cantidad de tiempo restante hasta su próxima elección. Un razonamiento similar al anterior sugiere que, cuanto más se acerca la próxima elección estatal, más tiende un estado a adoptar un nuevo programa popular y menos son las probabilidades de que adopte una política nueva impopular o que sea altamente controvertida. Esta propuesta ha recibido apoyo en el caso de loterías estatales muy populares (Berry y Berry 1990), impuestos obligatorios poco populares (Mikesell 1978; Berry y Berry 1992) y controvertidas iniciativas de elección de la escuela (Mintrom 1997).

***Obstáculos para la innovación y recursos disponibles para superarlos.*** Las teorías de innovación de individuos y de organizaciones han acentuado la importancia de los recursos financieros (es decir, los niveles de riqueza e ingresos para las personas y "recursos holgados" para las organizaciones) y otras características

(por ejemplo, un alto nivel de educación para las personas y gran tamaño para las organizaciones) que reflejan la capacidad del posible adoptante para innovar. Los tipos similares de recursos generalmente se consideran críticos para la innovación del gobierno.

Algunos programas gubernamentales nuevos requieren gastos importantes y, por lo tanto, la disponibilidad de recursos financieros es un requisito previo para la adopción. De esta manera, pueden elaborarse hipótesis que establezcan que la salud fiscal de un gobierno estatal muchas veces tiene un impacto positivo en la probabilidad de que un estado adopte una nueva política (Allard 2004; Lowry 2005)<sup>21</sup>. En forma análoga a la noción de individuos u organizaciones altamente capacitadas está el concepto de estados con una fuerte capacidad gubernamental. Walker (1969), Sigelman y Smith (1980), Andrews (2000), McLendon, Heller y Young (2005) sostienen que los estados que poseen legislaturas que proveen a sus miembros un generoso apoyo al personal y amplias instalaciones para la investigación deberían ser más propensas a adoptar políticas nuevas que los estados que poseen legislaturas menos profesionales, y Brooks (2005) propone que la fragmentación partidaria está inversamente relacionada a la probabilidad de innovar<sup>22</sup>. Como alternativa se puede argumentar que la capacidad de la economía de un estado para financiar servicios públicos de envergadura es el determinante fundamental de la inclinación del estado a innovar (Daley y Garand 2005). Tal capacidad se refleja a través de varias medidas de desarrollo económico comunes en las publicaciones, que incluyen el ingreso *per capita*, el producto bruto interno y el nivel de urbanización.

Walker (1969: 884) sugiere que es más probable que los estados con altos niveles de desarrollo económico adopten incluso aquellas políticas que no requieren grandes presupuestos (por ejemplo, permitir la legislación para la zonificación en las ciudades o un consejo estatal para las artes), en parte debido a su mayor capacidad de adaptación y tolerancia al cambio. Además, Wagner (1877; véase también Mann 1980; Berry y Lowery 1987) elabora hipótesis que plantean que el desarrollo económico propone un aumento en la demanda de servicios gubernamentales. Los mayores ingresos personales por parte de los ciudadanos estatales los lleva a exigir servicios gubernamentales que podrían considerarse lujos cuando los ingresos personales son bajos. En forma similar, la mayor urbanización y la industrialización conducen a problemas sociales que generalmente requieren soluciones gubernamentales “colectivas” (Hofferbert 1966).

Otros han argumentado que, a pesar de que los recursos financieros adecuados constituyen un requisito previo para la innovación gubernamental, las personas que apoyan las ideas políticas y que están dispuestas a utilizar sus energías para impulsar estas ideas, pueden ser críticas para la adopción de una nueva política. Casi toda la atención del campo académico a la importancia de los llamados emprendedores políticos, tanto dentro como fuera del gobierno, se ha centrado en su rol en la definición de la agenda (Kingdon 1984; Baumgartner y Jones 1993; Schneider, Teske y Mintrom 1995). Sin embargo, recientemente Mintrom (1997; véase



también Mintrom y Vergari 1996) ha ofrecido pruebas de la importancia que tienen los emprendedores políticos para facilitar la adopción de iniciativas para la elección de la escuela en los estados<sup>23</sup>. En forma similar, Sabatier y Jenkins-Smith (2006) argumentan que las *coaliciones promotoras* —grupos coordinados de funcionarios del gobierno, activistas, periodistas, investigadores y analistas políticos— pueden ser cruciales para allanar el camino de las adopciones de políticas<sup>24</sup>.

En efecto, varios teóricos que reconocen la poca frecuencia de las innovaciones del gobierno, han argumentado que se puede esperar que haya innovación únicamente en el caso inusual en el que varias condiciones independientes ocurran en forma simultánea. Kingdon (1984, capítulo 8) hace referencia a las ventanas de oportunidad política —períodos poco comunes de oportunidades para la innovación— que se crean cuando una nueva autoridad política asume un cargo, la presidencia de una importante comisión del Congreso cambia de manos, y/o algún evento o crisis genera un nivel poco común de atención pública a un determinado problema. Kingdon señala que los emprendedores políticos esperan en forma consciente que tales ventanas de oportunidad empujen sus demandas políticas. En sus estudios sobre adopciones impositivas, Berry y Berry (1992; véase también Hansen 1983) afirman que los impuestos tienden a adoptarse cuando varias condiciones políticas y fiscales no relacionadas convergen para crear una extraña “oportunidad política”; por ejemplo, la presencia de una crisis fiscal en el gobierno ocurre cuando las próximas elecciones no están cerca y cuando uno o más estados vecinos han adoptado recientemente un nuevo impuesto.

### UN MODELO UNIFICADO DE LA INNOVACIÓN DEL GOBIERNO ESTATAL QUE REFLEJA LOS DETERMINANTES INTERNOS Y LA DIFUSIÓN

Proponemos que los modelos de innovación del gobierno estatal deberían tener la siguiente forma general:

$$ADOPTAR_{i,t} = f(MOTIVACION_{i,t}, t' RECURSOS/OBSTACULOS_{i,t}, t' OTRASPOLITICAS_{i,t}, t' EXTERNO_{i,t}) \text{ [Ecuación 3]}$$

La unidad de análisis para esta ecuación es el estado de los Estados Unidos apto para adoptar una política en un año determinado ( $t$ ). La variable dependiente — $ADOPTAR_{i,t}$ — es la probabilidad de que el estado  $i$  adopte la política pública en el año  $t$ .  $EXTERNO_{i,t}$  denota variables que reflejan los efectos de difusión sobre el estado  $i$  en el momento  $t$ ; de esta manera, estas variables deberían medir la conducta de los otros estados (o de los gobiernos nacionales o locales) en el momento  $t$ , o en el pasado reciente.

El resto de los términos en la función  $f$  son determinantes internos.  $MOTIVACION_{i,t}$  representa las variables que indican la motivación de los funcionarios públicos en el estado  $i$  en el momento  $t$  para adoptar la política pública; estas variables incluirían la gravedad del problema que motiva el tratamiento de

la política, el carácter de opinión pública y la competencia electoral en el estado, y otros factores de motivación que van surgiendo. *RECURSOS/OBSTACULOS<sub>i,t</sub>* denota variables que reflejan los obstáculos a la innovación y los recursos disponibles para superarlos. Para muchas políticas, el nivel de desarrollo económico de un estado y el profesionalismo de su legislatura estarían dentro de las variables incluidas. Los factores que indican la presencia (y la habilidad) de los emprendedores interesados en las políticas públicas o la fuerza de las coaliciones promotoras en un estado también podrían incluirse<sup>25</sup>. Finalmente, *OTRASPOLÍTICAS<sub>i,t</sub>* es un conjunto de variables dicotómicas que indican la presencia o ausencia en el estado *i* de otras políticas que tienen implicancias en la posibilidad de que el estado adopte la nueva política.

Los impactos de las elecciones anteriores de políticas sobre la probabilidad de adoptar una nueva política han sido virtualmente ignorados en las publicaciones empíricas sobre las innovaciones de gobiernos estatales, pero sostenemos que los modelos de innovación de políticas deben reconocer los efectos de una elección de políticas sobre otra. Mahajan y Peterson (1985: 39-40) identifican cuatro tipos de “interrelaciones de innovación”: las innovaciones pueden ser (1) independientes, (2) complementarias, (3) contingentes, o (4) sustitutas. Esta tipología tiene relevancia al explicar las adopciones de políticas estatales.

Si buscamos explicar la adopción de la política B, y la política A es en gran medida independiente de B (en el sentido de que la probabilidad de que un estado adopte B no se ve afectada por el hecho de que ya haya adoptado A), obviamente, no necesitamos preocuparnos para nada por la política A. Sin embargo, los otros tres tipos de políticas públicas no se pueden ignorar con tanta tranquilidad. Algunas veces dos políticas son complementarias: la adopción de la política A aumenta la probabilidad de que un estado adopte la política B. Por ejemplo, un estado que previamente ha elegido un tipo de médicos clínicos auxiliares (tal como los asistentes de médicos) puede haber creado un antecedente que hará más posible que tengan éxito las recomendaciones de aceptar otro personal auxiliar (por ejemplo, enfermeras profesionales). De ser así, un modelo diseñado para explicar la concesión de una licencia por parte del estado de un tipo de profesional médico debería incluir una variable explicativa que indicara si un estado ha adoptado previamente licencias para algún otro tipo de personal médico auxiliar.

Téngase en cuenta que una relación positiva entre la probabilidad de adopción de la política B y la presencia de la política A puede existir sin que A y B sean complementarias si la relación es espuria —lo que resulta de que ambas adopciones de políticas estén influenciadas por un grupo de variables comunes. Por ejemplo, si la probabilidad de que un estado adopte un tipo de reforma de bienestar social se encuentra definitivamente en relación con la presencia de otro tipo de reforma similar, pero esa relación se debe exclusivamente al hecho de que los mismos tipos de fuerzas causales están trabajando en la adopción de ambas políticas, las dos reformas de bienestar social no deberían considerarse complementarias. Solo cuando la adopción de una política cambia las condiciones en un estado para ha-

cer que el estado sea más receptivo a la otra política decimos que las dos políticas son complementarias.

Otra posibilidad es que la adopción de la política B esté sujeta a la adopción previa de la política A, en cuyo caso la probabilidad de que un estado adopte B es cero hasta que adopte la política A. Brace y Barrilleaux (1995) presentan una teoría de reforma de políticas estatales diseñada para explicar los cambios en los programas vigentes en varias áreas de políticas. La adopción de muchos de estos cambios de políticas está sujeta a la adopción previa en el estado del programa que se está reformando. En este caso, las unidades de análisis deben excluir a cada estado en todos los años anteriores a su adopción de la legislación inicial<sup>26</sup>.

Una alternativa final es que la política A sea un sustituto de la política B. Cuando A es un sustituto *exacto* de B, descartando completamente la posibilidad de adoptar B, la solución es excluir de las unidades de análisis a aquellos años-estado en los que A esté presente. Sin embargo, los sustitutos exactos de políticas no son frecuentes; los sustitutos parciales son más probables. En este caso, la adopción de A no excluye la adopción de B; solo reduce su probabilidad. Por ejemplo, puede ser que diferentes planes de “elección de la escuela” que los estados estén considerando actualmente sean sustitutos parciales. Una posibilidad es que los estados funden escuelas “*charter*” (escuela autónoma subsidiada por el gobierno) con la intención de disminuir la posibilidad de que se adopte un programa más “radical”—como las escuelas de pago con vouchers. En este caso, la adopción previa por parte del estado de un programa de escuelas “*charter*” reduciría la probabilidad de que el estado establezca un programa de escuelas de pago con *vouchers*<sup>27</sup>.

El reconocimiento de que algunas políticas son sustitutas sugiere que también deberíamos considerar modelos que involucren variables dependientes más complejas que la probabilidad de que una política individual sea adoptada (ADOP-TAR, en la ecuación 3). Algunas veces podría ser mejor asumir que un estado hace una elección entre varias alternativas. Por ejemplo, Berry y Berry (1992) estudiaron la adopción del impuesto a las ventas y del impuesto a las ganancias en forma independiente, asumiendo para ambos que los estados sin el impuesto podrían optar por adoptarlo o no en algún momento. Sin embargo, se reflejaría con más precisión el proceso de toma de decisiones si se conceptualizara a los estados que carecen de ambos impuestos en determinado momento como poseedores de tres opciones: adoptar un impuesto a las ventas, adoptar un impuesto a las ganancias, o no adoptar ninguno de los dos<sup>28</sup>.

Otra manera en la que una conceptualización de una variable dependiente puede simplificar excesivamente la realidad es no distinguir entre aquello a lo que Glick y Hays (1991: 836; véase también Downs y Mohr 1976) se refieren como adopción “superficial” y “profunda”. Por ejemplo, dos estados podrían adoptar un programa antidiscriminación (en las viviendas o en el lugar de trabajo), uno de los cuales sea en gran medida simbólico, mientras que el otro involucre un amplio compromiso mediante acciones de investigación y de ejecución. Al denominar a ambos programas antidiscriminación y tratarlos como funcionalmente equiva-

lentes se puede ocultar una variación esencial para poder comprender el proceso de innovación que está ocurriendo.

Parte de la variación en la “profundidad” de una adopción de una política puede deberse a lo que Glick y Hays (1991; véase también Clark 1985) denominan *reinvencción* de políticas públicas. Hay un modelo de difusión implícito en la noción de reinvencción que justifica la emulación por parte de un estado de las políticas de otro estado asumiendo que los estados aprenden unos de otros. Sin embargo, este modelo de aprendizaje es más sofisticado que aquellos discutidos anteriormente porque se supone que los estados utilizan la información sobre los impactos de una política en otros estados no solo para que los asista en la decisión de adoptar la política, sino también, para que los ayude a perfeccionar la política a la luz de las experiencias de los otros estados. A su vez, los adoptantes precusores pueden reformar sus políticas para tomar ventaja de las experiencias de adoptantes tardíos que aprobaron versiones modificadas de la política inicial<sup>29</sup>.

### **PRIMEROS ENFOQUES PARA PROBAR LOS DETERMINANTES INTERNOS Y LOS MODELOS DE DIFUSIÓN**

Antes de 1990, las publicaciones sobre la innovación de los gobiernos estatales estaba dominada por estudios empíricos que probaban: (1) explicaciones de determinantes internos que suponen que no ocurre ninguna difusión o (2) modelos de difusión que suponen que no hay efectos de determinantes internos. Berry (1994b) argumenta que cada uno de los tres principales modelos de innovación de gobierno —determinantes internos, interacción nacional y difusión regional— está asociado con una metodología definida para la comprobación empírica y explora la capacidad de estas técnicas para detectar el verdadero proceso de innovación que subyace a las adopciones de las políticas públicas. Berry hace esto aplicando las metodologías a los datos generados por procesos simulados de innovación con características conocidas. Los resultados de Berry que resumimos aquí, muestran un cuadro muy pesimista de la capacidad de las metodologías tradicionales para ayudarnos a comprender las innovaciones del gobierno estatal<sup>30</sup>.

#### ***Comprobación empírica de modelos de determinantes internos***

Los modelos de determinantes internos eran tradicionalmente comprobados con análisis de regresión transversal (o probit o discriminante) (por ejemplo, Regens 1980; Glick 1981; Canon y Baum 1981; Filer, Moak y Uze 1988). La variable dependiente era una medida de cuán temprano un estado adoptaba una o más políticas (o si alguna política había sido adoptada para determinada fecha o no), mientras que las variables independientes eran características políticas y socioeconómicas de los estados.

Se advierten inmediatamente varios problemas con esta estrategia de regresión transversal. El primero se refiere al año en que se observan las variables independientes. Si se miden las variables independientes en un año posterior a las

adopciones hechas en algunos estados, se termina tratando de explicar los comportamientos de estos estados con variables medidas después de que ocurrió ese comportamiento. Por lo tanto, la única alternativa lógica es medir las variables independientes en el año en que el *primer* estado adopta (o algún año anterior). Sin embargo, cuando las adopciones de las políticas se extienden durante muchos años, este enfoque exige un supuesto poco convincente de que la conducta de los estados que adoptan en forma tardía puede explicarse por las características de aquellos estados muchos años antes. Además, el enfoque transversal para probar un modelo de determinantes internos no permite una evaluación de los efectos de variables que cambian sustancialmente con el tiempo; cada estado es un caso único en el análisis, con un valor fijo para cada variable independiente. Finalmente, aunque el enfoque transversal es apropiado para probar un modelo de determinantes internos en el que la propensión a adoptar está definida como la “prontitud en la adopción”, un modelo transversal no puede utilizarse si la variable dependiente está conceptualizada como la probabilidad de adopción en un año en particular.

Además de estas limitaciones, Berry demuestra que el enfoque transversal para probar los modelos de determinantes internos no se puede confiar para discernir si las adopciones de una política por parte de los estados se generan realmente por determinantes internos. Por ejemplo, demuestra que las adopciones simuladas de políticas generadas por un proceso de difusión puramente regional —sin impacto alguno de las características internas del estado— tienden a mostrar pruebas de determinantes internos cuando se estima un modelo transversal tradicional que contiene variables independientes utilizadas con frecuencia en las publicaciones. El problema empírico es que los estados cercanos entre sí, tienden a tener valores similares en muchas características políticas y socioeconómicas de los estados. Por lo tanto, las políticas que se difunden regionalmente —por ejemplo, por transmitirse a estados vecinos— tienden a producir un orden de adopción por parte de los estados que se correlaciona mucho con estas características internas.

### ***Comprobación empírica del modelo de interacción nacional***

Como se señaló anteriormente, el modelo de interacción nacional fue tradicionalmente probado utilizando la regresión con datos de series de tiempo para estimar un modelo en la forma de la ecuación 2. Sin embargo, Berry demuestra que este enfoque de regresión no puede discernir de manera confiable si las adopciones de una política son el resultado de interacción nacional. En particular, cuando los datos para las adopciones simuladas de políticas, generados ya sea por (1) un proceso de difusión puramente regional o (2) únicamente como resultado de determinantes internos se utilizan para calcular la ecuación 2, los resultados muchas veces respaldan la hipótesis de que las políticas se difundieron mediante un proceso de interacción nacional.

El problema empírico aquí es que, para cualquier política para la cual un gráfico de la proporción acumulada de estados que han adoptado en el tiempo, se

aproxima a una curva en forma de S similar a la de la figura 8.1, el enfoque de regresión generará un respaldo para el modelo de interacción nacional. Desafortunadamente, esta forma en S será el resultado de *cualquier* proceso que produzca un período de adopciones no frecuentes seguido de un período de adopciones más frecuentes (que es inevitablemente seguido de una disminución del porcentaje de adopciones a medida que decrece la cantidad de potenciales adoptantes restantes). Las políticas que se difunden regionalmente pueden producir este patrón de adopción. Pueden hacerlo incluso las políticas que se adoptan como respuestas independientes a las condiciones estatales internas. Debemos considerar, por ejemplo, una política que probablemente sea adoptada por los estados con economías más prósperas; si un ciclo de crecimiento económico nacional mejora las economías de todos los estados, las adopciones de todos los estados podrían agruparse y producir un período de adopciones frecuentes intercalado entre períodos con adopciones menos frecuentes.

### ***Comprobación empírica de los modelos regionales de difusión***

El enfoque clásico para probar los modelos regionales de difusión fue la técnica del análisis factorial de Walker (1969; véase también Canon y Baum 1981). Walker utilizó el análisis factorial para aislar las agrupaciones de estados que tienen órdenes de adopción similares para ochenta y ocho políticas. Luego observó que los agrupamientos coincidían con *clusters* regionales de estados, que interpretó como una prueba empírica de la difusión regional.

Berry simula adopciones de estados de 144 políticas públicas, cada una difundándose regionalmente, basadas en un modelo de estados vecinos. Cuando los datos para estas 144 políticas públicas se analizan factorialmente de acuerdo con el procedimiento de Walker, hay un fuerte respaldo de la proposición de difusión regional. De este modo, Berry encuentra pruebas de que la metodología de Walker identifica correctamente la difusión de vecino a vecino cuando esta existe. Intuimos que la metodología también demuestra satisfactoriamente el respaldo de la hipótesis de la difusión regional cuando se emplea con políticas que se difunden mediante la difusión de región fija. Si estamos en lo correcto, la buena noticia sería que el análisis factorial detecta en forma confiable la difusión cuando esta existe, de alguna de las dos maneras prototípicas siguientes: vecino a vecino o en regiones fijas. Pero la mala noticia sería que la técnica no puede distinguir los dos tipos similares —pero sin embargo diferentes— de difusión regional. Aún más desconcertante es que Berry encuentra que la metodología de Walker respalda la hipótesis de difusión regional cuando se aplica a políticas simuladas que se sabe se difunden por medio de un modelo de interacción puramente nacional, sin elementos regionales de ningún tipo. También encuentra pruebas de que las adopciones de políticas generadas simplemente como resultado de determinantes internos pueden indicar la presencia de difusión regional cuando se utiliza una metodología alternativa de explicación única<sup>31</sup>.

### **COMPROBACIÓN EMPÍRICA DE UN MODELO UNIFICADO DE LA INNOVACIÓN DE GOBIERNOS ESTATALES QUE REFLEJA TANTO LOS DETERMINANTES INTERNOS COMO LA DIFUSIÓN, UTILIZANDO EL ANÁLISIS HISTÓRICO DE EVENTOS**

Los académicos que estudian las políticas de estado han desarrollado una cantidad de explicaciones para las adopciones de nuevas políticas por parte de los estados de los Estados Unidos. Entre estas están los modelos de determinantes internos y una variedad de modelos de difusión que señalan la influencia de los estados entre sí. Remontándose a los estudios precursores de la innovación de políticas públicas y la difusión de Walker (1969) y Gray (1973a), los académicos han reconocido que estos diversos modelos no son mutuamente excluyentes, sino que por el contrario un estado puede adoptar una nueva política como respuesta a las condiciones internas del estado y a las acciones de otros estados. Sin embargo, antes de 1990, cuando realizaron análisis empíricos, estos mismos académicos ignoraron la naturaleza no excluyente de estas explicaciones analizándolas en forma aislada. Por supuesto, los analistas no especificaron erróneamente sus modelos en forma deliberada; más bien, el arsenal de métodos comúnmente utilizados por los científicos sociales antes de la década de los noventa no permitió una apropiada especificación.

Desafortunadamente, los resultados de la simulación de Berry (1994b) demuestran que el enfoque compartimentado de la disciplina anterior a 1990 para evaluar las diversas explicaciones de innovaciones de gobierno, cuestiona la evidencia empírica de estas explicaciones desde esta era. Berry no encuentra evidencias de “falsos negativos”, es decir, ninguna razón para creer que las primeras comprobaciones de la presencia de la difusión regional, la interacción nacional y el impacto de los determinantes internos no discernen estos procesos cuando están presentes. Sin embargo, encuentra un patrón alarmante de “falsos positivos” —una tendencia para que las metodologías encuentren difusión regional, interacción nacional o el efecto de determinantes internos cuando dicha influencia en realidad no existe. En 1990, Berry y Berry desarrollaron un modelo de la adopción de sistemas de loterías estatales tomando la forma de la ecuación 3, planteando que la propensión de un estado para adoptar un sistema de lotería está influenciada por fuerzas tanto externas como internas de los estados, y lo probaron mediante el análisis histórico de eventos. En la próxima sección resumimos el modelo de análisis histórico de eventos de Berry y Berry. Luego examinamos una variedad de mejoras importantes que otros académicos han introducido a medida que los trabajos se han ido desarrollando. Desde 1990 —pero especialmente desde el cambio de siglo— se ha empleado el análisis histórico de eventos en una amplia variedad de arenas de políticas para evaluar un modelo de innovación de los estados que refleja tanto los determinantes internos como la difusión entre estados; en el anexo se muestra una lista con algunos de estos estudios<sup>32</sup>.

### ***El modelo de análisis histórico de eventos de Berry y Berry (1990)***

El análisis histórico de eventos es una metodología ideal para estimar los coeficientes de un modelo de innovación que toma la forma de la ecuación 3 (Box-Steffensmeier y Jones 2004). En el análisis histórico de eventos, concebimos un conjunto de riesgo, los estados que (en algún punto en el tiempo) están en riesgo de adoptar la política en cuestión. En un modelo con tiempo discreto, el período de análisis se divide en un conjunto de períodos discretos de tiempo, generalmente en años. La variable dependiente —la probabilidad de que un estado en el conjunto de riesgo adopte una política durante el año  $t$ — no se percibe directamente. Sin embargo, podemos observar para cada estado en el conjunto de riesgo, si el estado adopta la política en el año dado (generalmente codificado 1) o no (con puntuación 0). Para aquellas políticas públicas que solo pueden adoptarse una vez, los estados quedan fuera del *conjunto de riesgo* una vez que adoptan la política; entonces, para cada estado que adopta durante el período de análisis, la serie de tiempo para la variable dependiente es una cadena de ceros seguida de un único 1 en el año de adopción. Dados los datos para los estados en el conjunto de riesgo durante un período de años, el modelo histórico de eventos, con una variable dicotómica observada, puede calcularse mediante técnicas de máxima verosimilitud logit/probit<sup>33</sup>.

Las estimaciones de máxima verosimilitud de los coeficientes para las variables independientes en el modelo histórico de eventos brindan información sobre los impactos pronosticados de estas variables en la propensión de los estados en el conjunto de riesgo a adoptar la política. Utilizando los procedimientos comunes en el análisis de resultados logit/probit, las estimaciones de coeficientes pueden usarse, a su vez, para generar predicciones de la probabilidad de que un estado, con una combinación específica de valores en las variables independientes adopte la política en un año dado. Además, puede estimarse el cambio de la probabilidad de adopción asociada con un aumento específico en el valor de alguna variable independiente cuando las demás variables independientes se mantienen constantes (Tomz, Wittenberg y King 2003). Dichos cambios estimados de la probabilidad ofrecen estimaciones fácilmente comprensibles sobre la envergadura del efecto de la variable independiente.

Berry y Berry (1990) emplean el análisis histórico de eventos para probar un modelo de adopciones del sistema de loterías estatales. Su modelo incluye determinantes internos que reflejan la motivación de los políticos para adoptar un sistema de lotería (ejemplo, la proximidad de las elecciones), los obstáculos para la innovación (ejemplo, la presencia de una población considerable de fundamentalistas religiosos), y la presencia de recursos para superar los obstáculos (ejemplo, si hay un control unificado del partido político del gobierno), como también una variable que especifique la difusión entre estados —la cantidad de estados vecinos que adoptaron previamente.



**Mejoras recientes al modelo histórico de eventos sobre la innovación de políticas estatales**

En los estudios históricos de eventos sobre la innovación de políticas estatales realizados desde 1990, la inclusión entre las variables independientes de la cantidad (o porcentaje) de estados contiguos que han adoptado previamente una política continúa siendo la especificación más común de la difusión (ejemplo, Mintrom 1997; Hill 2000; Balla 2001; Allard 2004; Chamberlain y Haider-Markel 2005; Langer y Brace 2005; Allen 2005). Sin embargo, los análisis históricos de eventos recientes han especificado varias formas alternativas de difusión. Mooney y Lee (1995), Andrews (2000) y Allen, Pettus y Haider-Markel (2004) han tomado como modelo la difusión de región fija definiendo las regiones del país e incluyendo una medida del porcentaje (o de la cantidad) de estados de una región de estados que adoptó previamente. Balla (2001) incluye una medida sobre si un comisionado de seguros de un estado presidía una comisión con competencia sobre la reglamentación de las organizaciones de administración de la salud en un modelo que predice la adopción de la legislación modelo propuesta por la comisión. El estudio de Allen, Pettus y Haider-Markel (2004) sobre la adopción de leyes relativas a la veracidad en las sentencias especifica una influencia vertical con una variable que indica si el gobierno nacional aprobó la legislación de 1994 que creó incentivos financieros para que los estados la adoptaran.

El análisis histórico de eventos es lo suficientemente flexible como para modelar también otras formas de difusión de políticas. Nuestra sugerencia anterior de permitir la mayor influencia de los vecinos  $i$ , aunque también algo de influencia de otros estados cercanos (un efecto que se reduce con la distancia desde  $i$ ), puede operacionalizarse construyendo una variable *dummy* para cada estado (1 si un estado ha adoptado la política, 0 si no lo ha hecho) y tomando un promedio ponderado de estas variables ficticias entre los estados, en donde las ponderaciones son proporcionales a la distancia desde el estado  $i$ . La difusión de líderes rezagados puede modelarse con una variable *dummy* que indique si el "líder" supuesto del estado  $i$  ya adoptó la política. Incluso la cuidadosa mezcla de estados asumida por el modelo de interacción nacional puede especificarse en un modelo de análisis histórico de eventos; las variables independientes incluirían el porcentaje de los cincuenta estados que han adoptado la política previamente. Sin embargo, no recomendamos este enfoque porque preferimos que los académicos desarrollen formulaciones más realistas de la interacción nacional.

Aunque las especificaciones del análisis histórico de eventos de difusión antes mencionadas reflejan una variedad de canales de influencia intergubernamental, el respaldo empírico para estas especificaciones no esclarece las razones por las que un gobierno emula las acciones de otro. Dos artículos recientes han intentado superar esta debilidad diseñando modelos para determinar si la difusión interestatal se debe al aprendizaje de políticas o a la competencia económica. En un estudio sobre innovaciones en los juegos de azar de los indios, Boehmke y Witmer (2004) sostienen que el *aprendizaje* debería influir en la suscripción por parte de

un estado del primer acuerdo sobre juegos de azar de los indios, pero no la posterior expansión de estos acuerdos. Por el contrario, la competencia debería tener influencia sobre la suscripción inicial de un acuerdo como en su consiguiente ampliación. Boehmke y Witmer utilizan la regresión de conteo de eventos para calcular los modelos de la cantidad de pactos suscritos por un estado en un año y encuentran evidencias tanto de aprendizaje como de competencia. Berry y Baybeck (2005) expresan que si un estado adopta un sistema de lotería debido al aprendizaje de políticas públicas, su respuesta a las adopciones de los estados vecinos será la misma, sin importar la ubicación de la población del estado dentro de sus límites. Sin embargo, si el estado adopta un sistema de lotería para evitar una pérdida en los ingresos cuando los residentes cruzan los límites estatales para jugar en las loterías de otros estados (es decir, la competencia), su respuesta a las adopciones de estados vecinos variará según la distancia a la que se encuentren los residentes de otros estados que tienen loterías (y, por lo tanto, la facilidad con la que los residentes pueden viajar a los otros estados). Berry y Baybeck utilizan *software* de sistemas de información geográfica (GIS) para medir la preocupación de los funcionarios del estado sobre los residentes que van a otros estados a jugar a la lotería, sobre la base de la ubicación de la población del estado, y emplean esta variable en un modelo del estado sobre adopción de un sistema lotería para evaluar la presencia de competencia económica. Su análisis empírico demuestra que la difusión de la lotería sucede debido a la competencia más que al aprendizaje de las políticas.

Nuestro modelo general de innovación estatal —ecuación 3— incluye un conjunto de variables (*OTRASPOLÍTICAS<sub>i,t</sub>*) que indica la presencia o ausencia de otras políticas que influyen en la probabilidad de que un estado adopte la nueva política, pero las primeras aplicaciones del análisis histórico de eventos no incorporaron este aspecto de la ecuación 3. Varios estudios recientes han puesto a prueba algunos modelos incorporando los impactos de otras políticas. El análisis de Balla (2001) sobre la adopción de la Ley Modelo de Organizaciones para el Cuidado de la Salud incluye una variable que indica si un estado adoptó previamente otra ley modelo complementaria de la legislación sobre organizaciones para el cuidado de la salud. Soule y Earl (2001) prueban si la propensión de un estado a adoptar una ley sobre crímenes de odio está influenciada por el hecho de que el estado haya adoptado otras leyes sobre crímenes de odio.

Las primeras aplicaciones de Berry y Berry (1990, 1992, 1994) del análisis histórico de eventos al estudio de la innovación en las políticas estatales suponían que la probabilidad de adopción es constante en el tiempo. Sin embargo, es probable que el verdadero proceso de las políticas públicas que se da en los estados, se ajuste a este supuesto. Por ejemplo, la presión ejercida para adoptar una nueva política pública —y, por lo tanto, la probabilidad de adopción— puede aumentar gradualmente en el tiempo en la medida en que se construyan las coaliciones diseñadas para promover la política. Del mismo modo, cuando los esfuerzos intensos para asegurar la adopción fracasan en un año, la probabilidad de adopción puede

reducirse el año siguiente cuando los defensores de las políticas cansados de la batalla deciden ordenar sus recursos para el futuro. Los estudios más recientes han permitido que la probabilidad de adopción variara en el tiempo (es decir, han permitido la “dependencia de la duración”) utilizando las estrategias sugeridas por Beck, Katz y Tucker (1998), y Buckley y Westerland (2004); incluyen variables *dummy* para los períodos, o un contador de tiempo (o alguna transformación del tiempo —por ejemplo, el logaritmo natural o *splines* cúbicos para suavizar) entre las variables independientes.

La vasta mayoría de estudios de innovación histórica de eventos han limitado su atención a un hecho no repetible —la adopción de una política o programa que solo puede ocurrir una vez— de modo que, luego de que un estado adopta, ya no corre riesgos de adopción. Jones y Branton (2005) observan que el análisis histórico de eventos también puede aplicarse para modelar la innovación de los estados cuando pueden adoptarse varias políticas, de modo que los estados quedan en riesgo de adopción luego de su primera adopción. Berry y Berry (1992) ofrecen un ejemplo de esta forma de análisis histórico de eventos sobre eventos repetidos, en su estudio de innovaciones en los impuestos estatales, en el que la variable dependiente observable es un indicador dicotómico de si algún nuevo impuesto se adopta ese año. Boehmke y Witmer (2004) especifican un modelo de innovación en el que varios eventos (ejemplo, un estado que firma un acuerdo sobre juegos de azar con los indios) pueden suceder en el mismo año y lo estiman con la regresión de conteo de eventos en general. Esta alternativa al análisis histórico de eventos es adecuada cuando es razonable asumir que la variación en la cantidad de adopciones en un año da como resultado información sustancialmente significativa sobre el “alcance” o “grado” de la adopción.

Volden (2006) recientemente presentó un análisis histórico de eventos de díada dirigida en el estudio de innovaciones de políticas estatales. En el análisis histórico de eventos tradicional, la unidad de análisis es el año-estado y cada estado se incluye en el conjunto de datos durante cada año en que está en riesgo de adoptar la política. Con el análisis histórico de eventos de díada dirigida la unidad de análisis es el año-díada —donde díada se refiere a un par de estados— y la variable dependiente mide si un estado del par emula la política pública del otro estado. En consecuencia, el análisis histórico de eventos de díada dirigida puede ser muy valioso para buscar la forma en que una política se difunde de un estado a otro.

#### CONCLUSIÓN

Durante las últimas tres décadas, los científicos sociales han propuesto numerosas teorías para explicar las adopciones de políticas por parte de los estados de los Estados Unidos. Estas teorías incluyen explicaciones de determinantes internos y una variedad de modelos de difusión que señalan canales de influencia entre los estados. Cuando se presentan en forma aislada, estas teorías son modelos excesivamente simplificados de innovaciones de políticas públicas. Antes de 1990, estos modelos se probaban empíricamente en forma individual, usando técnicas con tendencia a obtener conclusiones engañosas (Berry 1994b). Sin embargo, la

lógica de los modelos determinantes internos y las diversas explicaciones de la difusión no son incompatibles. En la última década y media, los académicos han desarrollado modelos que tienen en cuenta los impactos simultáneos de las características políticas, económicas y sociales internas de los estados, como también varios canales de influencia entre ellos, tanto regionales como nacionales —y luego probaron estos modelos utilizando el análisis histórico de eventos. (En el anexo figuran numerosos estudios de adopciones de políticas por parte de los estados de los Estados Unidos que han desarrollado y probado dichos modelos).

Además, desde el cambio de siglo los académicos que estudian las políticas públicas comenzaron a desarrollar modelos similares para explicar las adopciones de políticas por parte de otros tipos de gobiernos. Algunos han examinado los gobiernos subnacionales de los Estados Unidos y del exterior (estudio de Lubell *et al.* [2002] de asociaciones de cuencas hidrográficas locales; estudio de administraciones de condados en Carolina del Norte de Hoyman y Weinberg [2006]; análisis de prefectos japoneses de Ito [2001]). También ha habido numerosas aplicaciones por parte de comparativistas que buscaban explicar la difusión de la liberalización económica entre las naciones en América Latina (Meseguer 2004; Jordana y Levi-Faur 2005), en Europa occidental (Gilardi 2005), o en el mundo (Simmons 2000; Simmons y Elkins 2004; Brooks 2005; Way 2005). Este trabajo reciente muestra la amplia aplicabilidad de un modelo que adopte la forma de la ecuación 3. En este ensayo proponemos un marco de análisis para guiar el desarrollo y la mejora de dichos modelos.

Sin embargo, aun alcanzando el mayor éxito que pueda imaginarse en el desarrollo y prueba de modelos de innovaciones tomando la forma de la ecuación 3, no se lograría una teoría satisfactoria del proceso global de formulación de políticas. Esto puede diferenciar el enfoque que proponemos de la innovación en las políticas e investigación de la difusión de algunos de los otros enfoques teóricos tratados en este libro, especialmente del Marco de las Coaliciones Promotoras (Sabatier y Jenkins-Smith 2006). Proponiendo que los modelos de innovación toman la forma de la ecuación 3, recomendamos que los académicos resten importancia al concepto global de innovación en una amplia variedad de políticas y centren su atención en explicar la propensión de los estados a adoptar políticas y programas *específicos*. Si bien creemos que las explicaciones de las adopciones deben reconocer la complejidad del proceso de las políticas (la importancia de las influencias entre gobiernos y los roles claves que juegan los activistas de políticas dentro y fuera del gobierno), nuestro enfoque es inherentemente más específico que el enfoque del marco de las coaliciones promotoras en el análisis global de los subsistemas de políticas.

¿Nuestro restringido enfoque es una ventaja o una desventaja? El debate solo se resolverá en la medida en que los académicos realicen los estudios de la formulación de políticas en distintos niveles de generalidad y veamos qué apreciaciones arrojan los distintos enfoques. Sin embargo, notaremos que la complejidad que enfrentan quienes estudian las formulaciones de políticas no es exclusiva. Por

ejemplo, no existe una teoría general ampliamente aceptada del comportamiento político de los ciudadanos como individuos. Sería difícil argumentar que la elección de un individuo por medio del voto en una única elección (si vota, y si lo hace, por quién lo hace) es un hecho aislado independiente de un proceso lineal mayor de desarrollo de actitud en el que cambian la ideología, la identificación partidaria, las evaluaciones de los candidatos y las posturas sobre los temas específicos. Sin embargo, este reconocimiento no evita que los académicos investiguen los factores que influyen en la elección del voto mediante el estudio de elecciones individuales específicas. Del mismo modo, el hecho de que los eventos discretos de adopción de políticas por parte de los estados no sea independiente de un proceso de formulación de políticas lineal, mayor e intergubernamental, no debería impedirnos el estudio de adopciones discretas de políticas como modo de comprender el proceso más amplio.

Cuando se prueban los modelos en la forma de la ecuación 3, estos son capaces de responder importantes preguntas sobre las condiciones que promueven e impiden la adopción de nuevas políticas de gobierno. Por ejemplo, aquellos interesados en el impacto de la seguridad electoral en el comportamiento de formulación de políticas por parte de funcionarios públicos saben por el análisis de Berry y Berry (1992) de la innovación de impuestos estatales que, cuando otras variables independientes se mantienen constantes en valores centrales dentro de sus distribuciones, la probabilidad de que un estado adopte un impuesto al combustible es solo un 0,03 durante un año de elecciones gubernamentales pero crece al 0,42 en el año inmediatamente posterior a la elección<sup>34</sup>. Esta es una prueba importante, cuando se acompaña de otras conclusiones similares sobre la adopción de otros tipos de impuestos, de que los funcionarios elegidos establecen sus políticas impositivas con la mirada puesta en la seguridad electoral. Además, la conclusión empírica específica sobre probabilidades de adopción ofrece una medida fácilmente interpretable de la *fuerza* del efecto de la seguridad electoral de los políticos sobre las políticas impositivas del estado.

Reconocemos que los requisitos de datos para nuestro enfoque de estudios de innovación son considerables. Para probar un modelo en la forma de la ecuación 3 se requiere una combinación de datos; las variables independientes para cada estado en cada año deben observarse durante el período que se analiza. La recolección de datos constituye un desafío especialmente cuando las variables independientes van más allá de las características agregadas de los estados, e incluyen la naturaleza y el comportamiento de los emprendedores de políticas, grupos de interés y coaliciones promotoras. Sin embargo, el trabajo de investigación realizado por Mintrom (1997) explica que los costos de recolección no son insuperables. Además, el anexo muestra que varios académicos han superado el obstáculo impuesto por la necesidad de datos combinados utilizando el análisis histórico de eventos y analizando decenas de políticas y programas diferentes.

¿Qué deberíamos hacer cuando los conceptos claves fundamentales de la propia teoría de innovaciones de gobierno no se pueden observar para todos los estados en

un período determinado de años? Los resultados de la simulación de Berry muestran claramente que es inaceptable una vuelta a las estrategias más tradicionales. Aunque las metodologías tradicionales (análisis transversal para evaluar modelos de determinantes internos, regresión con datos de series de tiempo (*time series regression*) para evaluar los modelos de interacción nacional y el análisis factorial para evaluar los modelos de difusión regional) son menos exigentes en su necesidad de datos, producen resultados empíricos poco confiables. Cuando no es factible medir las variables importantes para tantas unidades como el análisis combinado de los estados requiere, la única alternativa posible es sacrificar los beneficios que ofrecen los estudios cuantitativos de grandes muestras por las ganancias garantizadas de los análisis de una pequeña cantidad de casos intensivos mediante estudios de casos o diseños comparativos de muestras pequeñas. Las teorías no necesitan cambiar, solo debe cambiar el enfoque de la comprobación empírica.

## NOTAS

1. Para una revisión de las publicaciones sobre toma de decisiones incrementales, véase Berry (1990).
2. Rogers (1983, capítulo 2) analiza numerosos ejemplos de estudios de investigación sobre la innovación en el nivel del individuo.
3. Walker denomina lo que llamamos su “modelo de determinantes internos” un análisis de los “correlatos de innovación”.
4. Richard Rose (1993) se refiere al aprendizaje como “*lesson-drawing*”. Para un debate que haga reflexionar sobre el papel del aprendizaje en la difusión de la política social a través de las naciones occidentales, véase Hecló (1974).
5. Son cuestiones empíricas si las empresas realmente se mueven respondiendo a varios incentivos financieros y los individuos pobres en realidad se mueven en busca de más beneficios del bienestar social. Debe tenerse en cuenta que los funcionarios estatales pueden *percibir* que dichos comportamientos ocurren y hacen elecciones de políticas por este motivo, aun si los comportamientos no ocurren.
6. Como  $\Delta N_t$  denota la proporción de nuevos adoptantes durante un período  $t$  y  $L - N_{t-1}$  es la proporción de potenciales adoptantes que aún no han adoptado al comienzo del período  $t$ ,  $bN_{t-1}$  debe representar la proporción restante de adoptantes potenciales que realmente adoptaron en el período  $t$ . O bien,  $bN_{t-1}$  puede verse como la probabilidad de que un individuo que aún no ha adoptado antes del período  $t$  lo haga durante  $t$ . Quienes están familiarizados con los cálculos pueden notar que la ecuación 1 puede formularse en términos continuos, definiendo  $N(t)$  como la cantidad acumulada de adoptantes en el período  $t$ , definiendo  $L$  como la cantidad total de adoptantes potenciales y especificando que  $dN(t)/dt = bN(t-1) [L - N(t)]$  (véase Mahajan y Peterson 1985).
7. Como no hay un término “constante” en la ecuación 2, el modelo predice que el intercepto de la regresión es cero.
8. Gray (1973b) reconoce que el supuesto de una minuciosa mezcla de estados en el modelo de interacción nacional no es realista, pero adopta una posición de nominalismo metodológico (Friedman 1953), argumentando que el tema esencial no es si el supuesto es realista sino si se aproxima lo suficiente a la realidad como para ser útil como explicación.
9. Grupp y Richards (1975) observaron esta “desigualdad de estima” entre los estados en su estudio sobre administradores estatales de alto nivel.

10. Volden (2006) sostiene que es más probable que las políticas exitosas se difundan entre los estados que las que han fallado. Esta propuesta se basa en una lógica similar a la del modelo de líderes conservadores. Supuestamente los estados admirados se perciben como aquellos que más probablemente adoptarán políticas exitosas.

11. Los modelos jerárquicos —basados en la población más que en el desarrollo económico— tuvieron su origen en las teorías de los geógrafos sobre la difusión del producto y de las innovaciones culturales entre los individuos. Los modelos predijeron que dichas innovaciones tienden a fluir de ciudades más pobladas a áreas rurales menos pobladas (Hagerstrand 1967; Blaikie 1978).

12. Este razonamiento es igual a los modelos de difusión en el ámbito del individuo que suponen que las personas tienden a emular las innovaciones de otras personas que comparten creencias, educación y posición social (Rogers 1983, págs. 274-275).

13. Nathan (1989, págs. 16-17) presenta implícitamente un modelo de influencia vertical alternativa que cambia radicalmente la dirección de influencia estándar y señala que varios programas nacionales del *New Deal* fueron copias de programas estatales de 1930. Rockefeller (1968) y Boeckelman (1992) también utilizan la evidencia histórica para respaldar el reclamo de que el gobierno federal usa a los estados como laboratorios de aprendizaje.

14. Rogers (1983, pág. 20) ve al *conocimiento* como la primera etapa en el “proceso de decisiones sobre innovaciones”.

15. Usando la terminología tradicional de análisis histórico de eventos, la unidad de análisis es el estado de los Estados Unidos *en riesgo* de adoptar.

16. Esto también es cierto respecto de los modelos de difusión que por su propia naturaleza se centran en la divulgación de una única política.

17. Para una revisión de la investigación sobre los determinantes de innovación individual, véase Rogers (1983, págs. 251-263).

18. Los impuestos pueden ser únicos en este aspecto. La adopción de un nuevo instrumento impositivo puede estar más cerca de la formulación de políticas de rutina que el adoptar la mayoría de las demás nuevas políticas principales, ya que casi todas las propuestas de nuevas políticas enfrentan la difícil tarea de encontrar un lugar en una poblada agenda gubernamental; la necesidad de ingresos que tienen los gobiernos hace que el tema de políticas impositivas siempre tenga un lugar en la agenda.

19. Para una revisión de una variedad de factores que se considera que influyen en los resultados de las políticas estatales en los estudios cuantitativos transversales, véase el capítulo de Blomquist (2006) de este libro.

20. Además, el efecto de la ideología sobre la innovación varía de una política a otra. Por ejemplo, un alto nivel de liberalismo debería promover la adopción de nuevas iniciativas de bienestar social pero impedir la adopción de programas conservadores de justicia delictiva que no condicen con la ideología liberal.

21. Brooks (2005) hace una propuesta similar en un estudio de toda la nación sobre privatización jubilatoria. Para algunas políticas, sin embargo, es en realidad la *pobre* salud fiscal la que contribuye a un aumento en la probabilidad de adopción. Dichas situaciones han ocurrido con impuestos estatales (Berry y Berry 1992) y políticas industriales diseñadas para atraer nuevos negocios al estado (Gray y Lowery 1990). Para definiciones conceptuales y operativas de “salud fiscal”, véase Reeves (1986), Ladd y Yinger (1989), y Berry y Berry (1990).

22. Del mismo modo, Sapat (2004) plantea la hipótesis de que el nivel de profesionalismo administrativo influye en la probabilidad de adopción de innovaciones en las políticas ambientales por parte de los organismos administrativos de los estados, y Kim y Gerber (2005)

proponen que la capacidad de una comisión de servicios públicos de un estado —tal como se refleja por la capacidad de discreción otorgada a esa comisión— influye en su probabilidad de adoptar reformas regulatorias.

23. Téngase en cuenta también el estudio de Allen (2005) sobre el impacto de los grupos de interés que no se centran en lo económico en la adopción de leyes estatales sobre delitos de maltrato a animales, el estudio de investigación de Soule y Earl (2001) sobre el impacto de la presencia de la Liga Antidifamación en un estado con la posibilidad de la adopción de leyes sobre crímenes de odio, y el análisis de Allard (2004) del impacto de las actividades de los grupos femeninos para la adopción de programas estatales *Mothers' Aid* (programas de ayuda a madres) a principios del siglo XX.

24. El carácter y las actividades de las coaliciones promotoras —que se presume constan de numerosos individuos en todos los estados de los Estados Unidos— podrían concebirse como factores que influyen en la innovación de los gobiernos estatales que no son ni puramente “internos” ni puramente “externos” de los estados.

25. Algunos podrían argumentar que no es factible medir de manera precisa la presencia o la fuerza de los emprendedores ni de las coaliciones promotoras cuando se realiza un análisis de los cincuenta estados. Sin embargo, Mintrom (1997) desarrolla dichas medidas para los emprendedores de elección de la escuela en los estados de los Estados Unidos.

26. Mintrom (1997) muestra un razonamiento similar formulando una ecuación que predice la probabilidad de que un estado *considere* una propuesta de elección de la escuela y luego una segunda ecuación que predice la probabilidad de que un estado que considere la propuesta realmente la *adopte*. En nuestra terminología, Mintrom supone que la adopción de políticas es contingente respecto de la consideración preliminar de las políticas.

27. Una propuesta alternativa es que un programa de escuelas *charter* y una política de escuelas de pago con *vouchers* son complementarios: cuando un estado adopta un tipo de reforma de elección de la escuela, el entorno político cambia y el estado queda más dispuesto a aceptar otras iniciativas de elección de la escuela. Supuestamente, el análisis empírico podría resolver estas hipótesis opuestas.

28. Los procesos de innovación que permiten una elección entre tres o más políticas pueden especificarse mediante un modelo logit multinomial (Greene 1993) o una variante del modelo de duración de Cox (Jones y Branton 2005).

29. Los modelos que permiten la variación entre los estados y en el tiempo, no solo en la probabilidad de adopción de una política sino también en el contenido de esa política, están más allá de los límites del marco de investigación que se muestra en la ecuación 3.

30. El resto de esta sección se basa en gran medida en los resultados de Berry (1994b).

31. El método es un modelo histórico de eventos (como aquellos descritos en la próxima sección de este artículo) con una única variable independiente: la cantidad de estados vecinos que han adoptado previamente.

32. El alto nivel de actividad reciente en este subcampo se refleja en el hecho de que treinta y tres de los cuarenta y dos artículos que figuran en el anexo aún no habían sido publicados cuando estábamos preparando este artículo para la primera edición de este volumen en 1997.

33. Para un debate más detallado del análisis histórico de eventos, véase Box-Steffensmeier y Jones (2004), Allison (1984), y Buckley y Westerland (2004).

34. El período de análisis es histórico: 1919-1929.



## BIBLIOGRAFÍA

- AIKEN, Michael y Robert R. Alford (1970) "Community Structure and Innovation: The Case of Public Housing", *American Political Science Review*, 64, págs. 843-864.
- ALLARD, Scott W. (2004) "Competitive Pressures and the Emergence of Mothers' Aid Programs in the United States", *Policy Studies Journal*, 32, págs. 521-544.
- ALLEN, Mahalley D. (2005) "Laying Down the Law? Interest Group Influence on State Adoption of Animal Cruelty Felony Laws", *Policy Studies Journal*, 33, págs. 443-457.
- ALLEN, Mahalley D., Carrie Pettus y Donald Haider-Markel (2004) "Making the National Local: Specifying the Conditions for National Government Influence on State Policy-making", *State Politics and Policy Quarterly*, 4, págs. 318-344.
- ALLISON, Paul D. (1984) *Event History Analysis Data*. Beverly Hills: Publicaciones Sage.
- ALM, James, Michael McKee y Mark Skidmore (1993) "Fiscal Pressure, Tax Competition and the Introduction of State Lotteries", *National Tax Journal*, 46, págs. 463-476.
- ANDREWS, Clinton J. (2000) "Diffusion Pathways for Electricity Deregulation". *Publishus*, 30, págs. 17-34.
- BAILEY, Michael A. y Mark Carl Rom (2004) "A Wider Race: Interstate Competition across Health and Welfare Programs", *Journal of Politics*, 66, págs. 326-347.
- BALI, Valentina A. y Brian D. Silver (2006) "Politics, Race, and American State Electoral Reforms after Election 2000", *State Politics and Policy Quarterly*, 6, págs. 21-48.
- BALLA, Steven J. (2001) "Interstate Professional Associations and the Diffusion of Policy Innovations", *American Politics Research*, 29, págs. 221-245.
- BAUMGARTNER, Frank R. y Bryan D. Jones (1993) *Agendas and Instability in American Politics*. Chicago: University of Chicago Press.
- BECK, Nathaniel, Jonathan N. Katz y Richard Tucker (1998) "Taking Time Seriously: Time Series-Cross-Section Analysis with a Binary Dependent Variable", *American Journal of Political Science*, 42, págs. 1260-1288.
- BERRY, Frances Stokes (1994a) "Innovation in Public Management: The Adoption of State Strategic Planning", *Public Administration Review*, 54, págs. 322-329.
- \_\_\_\_\_ (1994b) "Sizing Up State Policy Innovation Research", *Policy Studies Journal*, 22, págs. 442-456.
- BERRY, Frances Stokes y William D. Berry (1990) "State Lottery Adoptions as Policy Innovations: An Event History Analysis", *American Political Science Review* 84 págs. 395-415.
- \_\_\_\_\_ (1992) "Tax Innovation in the States: Capitalizing on Political Opportunity", *American Journal of Political Science*, 36, págs. 715-742.
- \_\_\_\_\_ (1994) "The Politics of Tax Increases in the States", *American Journal of Political Science*, 38, págs. 855-859.
- BERRY, William D. (1990) "The Confusing Case of Budgetary Incrementalism: Too Many Meanings for a Single Concept?" *Journal of Politics*, 52, págs. 167-196.
- BERRY, William D. y Brady Baybeck (2005) "Using Geographic Information Systems to Study Interstate Competition", *American Political Science Review*, 99, págs. 505-519.
- BERRY, William D., Richard C. Fording y Russell L. Hanson (2003) "Reassessing the 'Race to the Bottom' in State Welfare Policy: Resolving the Conflict between Individual-Level and Aggregate Research", *Journal of Politics*, 65, págs. 327-349.
- BERRY, William D. y David Lowery (1987) *Understanding United States Government Growth: An Empirical Assessment of the Postwar Era*. Nueva York: Praeger.
- BINGHAM, Richard D. (1977) "The Diffusion of Innovation among Local Governments", *Urban Affairs Quarterly*, 13, págs. 223-232.

BLAIKIE, P. (1978) "The Theory of the Spatial Diffusion of Innovativeness: A Spacious Cul de Sac", *Progress in Human Geography*, 2, págs. 268-295.

BLOMQUIST, William (2006) "The Policy Process and Large-N Comparative Studies", en Paul A. Sabatier, ed., *Theories of the Policy Process*. Boulder, CO: Westview Press.

BOECKELMAN, Keith (1992) "The Influence of States on Federal Policy Adoptions", *Policy Studies Journal*, 20, págs. 365-375.

BOEHMKE, Frederick J. y Richard Witmer (2004) "Disentangling Diffusion: The Effects of Social Learning and Economic Competition on State Policy Innovation and Expansion", *Political Research Quarterly*, 57, págs. 39-51.

BOX-STEFFENSMEIER, Janet M. y Bradford S. Jones (2004) *Event History Modeling: A Guide for Social Scientists*. Cambridge: Cambridge University Press.

BRACE, Paul y Charles Barrilleaux (1995) "A Model of Policy Reform in the American States". Artículo presentado en la reunión anual de la *American Political Science Association* (Asociación de Ciencia Política de los Estados Unidos), Chicago, Illinois.

BRACE, Paul, Melinda Gann Hall y Laura Langer (1999) "Judicial Choice and the Politics of Abortion: Institutions, Context, and the Autonomy of Courts", *Albany Law Review*, 62, págs. 1265-1302.

BROOKS, Sarah M. (2005) "Interdependent and Domestic Foundations of Policy Change: The Diffusion of Pension Privatization around the World", *International Studies Quarterly*, 49, págs. 273-294.

BROWN, L., R. Schneider, M. Harvey y B. Ridell (1979) "Innovation Diffusion and Development in a Third World Setting: The Cooperative Movement in Sierra Leone", *Social Science Quarterly*, 60, págs. 249-268.

BROWN, L. A. (1975) "The Market and Infrastructure Context of Adoption: A Spatial Perspective on the Diffusion of Innovations", *Economic Geography*, 51, págs. 185-216.

BROWN, L. A. y K. Cox (1971) "Empirical Regularities in the Diffusion of Innovation", *Annals of the Association of American Geographers*, 61, págs. 551-559.

BUCKLEY, Jack y Chad Westerland (2004) "Duration Dependence, Functional Form, and Correct Standard Errors: Improving EHA Models of State Policy Diffusion", *State Politics and Policy Quarterly*, 4, págs. 94-114.

CANON, Bradley C y Lawrence Baum (1981) "Patterns of Adoption of Tort Law Innovations", *American Political Science Review*, 75, págs. 975-987.

CAUDILL, Steven B., Jon M. Ford, Franklin G. Mixon Jr. y Ter Chao Peng (1995) "A Discrete-Time Hazard Model of Lottery Adoption", *Applied Economics*, 27, págs. 555-561.

CHAMBERLAIN, Robert y Donald P. Haider-Markel (2005) "'Lien on me': State Policy Innovation in Response to Paper Terrorism", *Political Research Quarterly*, 58, págs. 449-460.

CLARK, Jill (1985) "Policy Diffusion and Program Scope: Research Directions", *Publius*, 15, págs. 61-70.

CLINGERMAYER, James y B. Dan Wood (1995) "Disentangling Patterns of State Debt Financing", *American Political Science Review*, 89, págs. 108-120.

COLLIER, David y Richard E. Messick (1975) "Prerequisites Versus Diffusion: Testing Explanations of Social Security Adoption", *American Political Science Review*, 69, págs. 1299-1315.

CRAIN, Robert L. (1966) "Fluoridation: The Diffusion of Innovation among Cities", *Social Forces*, 44, págs. 467-476.

CYERT, Richard M. y James G. March (1963) *A Behavioral Theory of the Firm*. Englewood Cliffs, Nueva Jersey: Prentice-Hall.

DALEY, Dorothy M. y James C. Garand (2005) "Horizontal Diffusion, Vertical Diffusion, and Internal Pressure in State Environmental Policymaking, 1989-1998", *American Politics Research*, 33, págs. 615-644.

DERTHICK, Martha (1970) *The Influence of Federal Grants*. Cambridge, MA: Harvard University Press.

DIMAGGIO, Paul J. y W. W. Powell (1983) "The Iron Cage Revisited: Institutionalism and Collective Rationality in Organizational Fields", *American Sociological Review*, 48, págs. 147-160.

DOWNS, George W., Jr. y Lawrence B. Mohr (1976) "Conceptual Issues in the Study of Innovation", *Administrative Science Quarterly*, 21, págs. 700-713.

ELAZAR, Daniel (1972) *American Federalism: A View from the States*. Nueva York: Thomas Crowell.

EREKSON, O. Homer, Glenn Platt, Christopher Whistler y Andrea Ziegert (1999) "Factors Influencing the Adoption of State Lotteries", *Applied Economics*, 31, págs. 875-884.

FILER, John E., Donald L. Moak y Barry Uze (1988) "Why Some States Adopt Lotteries and Others Don't", *Public Finance Quarterly*, 16, págs. 259-283.

FOSTER, John (1978) "Regionalism and Innovation in the American States", *Journal of Politics*, 40, págs. 179-187.

FRIEDMAN, Milton (1953) *Essays in Positive Economics*. Chicago: University of Chicago Press.

GILARDI, Fabrizio (2005) "The Institutional Foundations of Regulatory Capitalism: The Diffusion of Independent Regulatory Agencies in Western Europe", *Annals of the American Academy of Social and Political Sciences*, 598, págs. 84-101.

GLICK, Henry R. (1981) "Innovation in State Judicial Administration: Effects on Court Management and Organization", *American Politics Quarterly*, 9, págs. 49-69.

GLICK, Henry R. y Scott P. Hays (1991) "Innovation and Reinvention in State Policymaking: Theory and the Evolution of Living Will Laws", *Journal of Politics*, 53, págs. 835-850.

GRATTET, Ryken, Valerie Jenness y Theodore R. Curry (1998) "The Homogenization and Differentiation of Hate Crime Law in the United States, 1978 to 1995: Innovation and Diffusion in the Criminalization of Bigotry", *American Sociological Review*, 63, págs. 286-307.

GRAY, Virginia (1973a) "Innovation in the States: A Diffusion Study", *American Political Science Review*, 67, págs. 1174-1185.

\_\_\_\_\_ (1973b) "Rejoinder to 'Comment' by Jack L. Walker", *American Political Science Review*, 67, págs. 1192-1193.

\_\_\_\_\_ (1994) "Competition, Emulation and Policy Innovation", en Lawrence Dodd and Calvin Jillson, eds., *New Perspectives in American Politics*. Washington DC: Congressional Quarterly Press.

GRAY, Virginia y David Lowery (1990) "The Corporatist Foundations of State Industrial Policy", *Social Science Quarterly*, 71, págs. 3-24.

GREENE, William H. (1993) *Econometric Analysis*, 2<sup>da</sup> ed. Nueva York: Macmillan.

GROSSBACK, Lawrence J., Sean Nicholson-Crotty y David A. M. Peterson (2004) "Ideology and Learning in Policy Diffusion", *American Politics Research*, 32, págs. 521-545.

GRUPP, Fred W., Jr. y Alan R. Richards (1975) "Variations in Elite Perceptions of American States as Referents for Public Policy Making", *American Political Science Review*, 69, págs. 850-858.

HAGERSTRAND, T. (1967) *Innovation Diffusion as a Spatial Process*. Chicago: University of Chicago Press.

HAIDER-MARKEL, Donald P. (2001) "Policy Diffusion as a Geographical Expansion of the Scope of Political Conflict: Same Sex Marriage Bans in the 1990s", *State Politics and Policy Quarterly*, 1, págs. 5-26.

- HANSEN, Susan (1983) *The Politics of Taxation*. Westport, CT: Praeger.
- HAYS, Scott P. y Henry R. Glick (1997) "The Role of Agenda Setting in Policy Innovation: An Event History Analysis of Living Will Laws", *American Politics Quarterly*, 25, págs. 497-516.
- HECLO, Hugh (1974) *Modern Social Politics in Britain and Sweden*. New Haven, CT: Yale University Press.
- HILL, Kim Quaile y Carl Klarner (2002) "The Many Faces of Elite Power in the 'System of 1896'", *Journal of Politics*, 64, págs. 115-136.
- HILL, Kim Quaile, Jan Leighly y Angela Hinton-Andersson (1995) "Lower Class Mobilization and Policy Linkage in the United States", *American Journal of Political Science*, 39, págs. 75-86.
- HILL, Twyla J. (2000) "Legally Extending the Family: An Event History Analysis of Grandparent Visitation Rights Laws", *Journal of Family Issues*, 21, págs. 246-261.
- HOFFERBERT, Richard (1966) "The Relation between Public Policy and Some Structural and Environmental Variables in the American States", *American Political Science Review*, 60, págs. 83-92.
- HOYMAN, Michele y Micah Weinberg (2006) "The Process of Policy Innovation: Prison Sitings in Rural North Carolina", *Policy Studies Journal*, 34, págs. 95-112.
- JONES, Bradford S. y Regina P. Branton (2005) "Beyond Logit and Probit: Cox Duration Models of Single, Repeating and Competing Events for State Policy Adoption", *State Politics and Policy Quarterly*, 5, págs. 420-443.
- JORDANA, Jacinct y David Levi-Faur (2005) "The Diffusion of Regulatory Capitalism in Latin America", *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 598, págs. 102-124.
- ITO, Shuichiro (2001) "Shaping Policy Diffusion: Event History Analyses of Regional Laws in Japanese Prefectures", *Japanese Journal of Political Science*, 2, págs. 211-235.
- KA, Sangjoon y Paul Teske (2002) "Ideology and Professionalism: Electricity Regulation and Deregulation over Time in the American States", *American Politics Research*, 30, págs. 323-343.
- KIEWIET, D. Roderick y Matthew D. McCubbins (1985) "Congressional Appropriations and the Electoral Connection", *Journal of Politics*, 47, págs. 59-82.
- KIM, Junseok y Brian Gerber (2005) "Bureaucratic Leverage over Policy Choice: Explaining the Dynamics of State-Level Reforms in Telecommunications Regulation", *Policy Studies Journal*, 33, págs. 613-633.
- KINGDON, John W. (1984) *Agendas, Alternatives, and Public Policies*. Boston: Little, Brown and Company.
- KRAEMER, Kenneth I., Vijay Gurbaxani y John Leslie King (1992) "Economic Development, Government Policy, and the Diffusion of Computing in Asia-Pacific Countries", *Public Administration Review*, 52, págs. 146-156.
- LADD, Helen F. y John L. Yinger (1989) *America's Ailing Cities: Fiscal Health and the Design of Urban Policy*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- LANGER, Laura y Paul Brace (2005) "The Preemptive Power of State Supreme Courts: Adoption of Abortion and Death Penalty Legislation", *Policy Studies Journal*, 33, págs. 317-340.
- LINDBLOM, Charles E. (1965) *The Intelligence of Democracy: Decision Making through Mutual Adjustment*. Nueva York: Free Press.
- LOWRY, William R. (2005) "Policy Reversal and Changing Politics: State Governments and Dam Removals", *State Politics and Policy Quarterly*, 5, págs. 394-419.
- LUBELL, Mark, Mark Schneider, John T. Scholz Y Mihriye Mete (2002) "Watershed Partnerships and the Emergence of Collective Action Institutions", *American Journal of Political Science*, 46, págs. 148-163.

MAHAJAN, V. y R. A. Peterson (1985) *Models for Innovation Diffusion*. Beverly Hills, CA: Sage Publications, Inc.

MANN, Arthur J. (1980) "Wagner's Law: An Econometric Test for Mexico: 1925-1976", *National Tax Journal*, 33, págs. 189-201.

MAYHEW, David (1974) *Congress: The Electoral Connection*. New Haven: Yale University Press.

MCLENDON, Michael K., Donald E. Heller y Steven P. Young (2005) "State Postsecondary Policy Innovation: Politics, Competition, and the Interstate Migration of Policy Ideas". *Journal of Higher Education*, 76, págs. 363-382.

MENZEL, Donald C y Irwin Feller (1977) "Leadership and Interaction Patterns in the Diffusion of Innovations among the American States", *Western Political Quarterly*, 30, págs. 528-536.

MESEGUER, Covadonga (2004) "What Role for Learning? The Diffusion of Privatisation in OECD and Latin American Countries", *Journal of Public Policy*, 24, págs. 299-325.

\_\_\_\_\_ (2005a) "Policy Learning, Policy Diffusion, and the Making of a New Order", *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 598, págs. 67-81.

\_\_\_\_\_ (2005b) "Rational Learning and Bounded Learning in the Diffusion of Policy Innovation", University of Notre Dame Documentos de trabajo N.º 316.

MIDLARSKY, Manus I. (1978) "Analyzing Diffusion and Contagion Effects: The Urban Disorders of the 1960s", *American Political Science Review*, 72, págs. 996-1008.

MIKESELL, John L. (1978) "Election Periods and State Tax Policy Cycles", *Public Choice*, 33, págs. 99-105.

MILLER, Edward Alan (2006) "Bureaucratic Policy Making on Trial: Medicaid Nursing Facility Reimbursement, 1988-1998", *Medical Care Research and Review*, 63, págs. 189-216.

MINTROM, Michael (1997) "Policy Entrepreneurs and the Diffusion of Innovation", *American Journal of Political Science*, 41, págs. 738-770.

MINTROM, Michael y Sandra Vergari (1996) "Advocacy Coalitions, Policy Entrepreneurs, and Policy Change", *Policy Studies Journal*, 24, págs. 420-434.

\_\_\_\_\_ (1998) "Policy Networks and Innovation Diffusion: The Case of State Education Reforms", *Journal of Politics*, 60, págs. 126-148.

MOHR, Lawrence (1969) "Determinants of Innovation in Organizations", *American Political Science Review*, 75, págs. 111-126.

MOONEY, Christopher Z. (2001) "Modeling Regional Effects on State Policy Diffusion", *Political Research Quarterly*, 54, págs. 103-124.

MOONEY, Christopher Z. y Mei-Hsien Lee (1995) "Legislating Morality in the American States: The Case of Pre-Roe Abortion Regulation Reform", *American Journal of Political Science*, 39, págs. 599-627.

\_\_\_\_\_ (2000) "The Influence of Values on Consensus and Contentious Morality Policy: U.S. Death Penalty Reform, 1956-82", *Journal of Politics*, 62, págs. 223-239.

MOSSBERGER, Karen (2000) *The Politics of Ideas and the Spread of Enterprise Zones*. Washington DC: Georgetown University Press.

NATHAN, Richard P. (1989) "The Role of the States in American Federalism", en Carl Van Horn, ed., *The State of the States*. Washington DC: Congressional Quarterly Press.

NICHOLSON-CROTTY, Sean (2004) "The Politics and Administration of Privatization: Contracting Out for Corrections Management in the United States", *Policy Studies Journal*, 32, págs. 41-57.

PETERSON, Paul E. y Mark C. Rom (1990) *Welfare Magnets*. Washington DC: Brookings.

PIERCE, Patrick A. y Donald E. Miller (1999) "Variations in the Diffusion of State Lottery Adoptions: How Revenue Dedication Changes Morality Politics", *Policy Studies Journal*, 27, págs. 696-706.

PREUHS, Robert R. (2005) "Descriptive Representation, Legislative Leadership, and Direct Democracy: Latino Influence on English Only Laws in the States, 1984-2002", *State Politics and Policy Quarterly*, 5, págs. 204-224.

PRICE, Byron E. y Norma M. Riccucci (2005) "Exploring the Determinants of Decisions to Privatize State Prisons", *The American Review of Public Administration*, 35, págs. 223-235.

REEVES, H. Clyde (1986) *Measuring Fiscal Capacity*. Boston: Oelgeschlager, Gunn and Hain.

REGENS, James L. (1980) "State Policy Responses to the Energy Issue", *Social Science Quarterly*, 61, págs. 44-57.

ROCKEFELLER, N. A. (1968) *The Future of Federalism*. Nueva York: Atheneum.

ROGERS, Everett M. (1983) *Diffusion of Innovations*. Nueva York: The Free Press.

ROGERS, Everett M. y F. Floyd Shoemaker (1971) *Communication of Innovations: A Cross-Cultural Approach*. Nueva York: The Free Press.

ROSE, Richard (1993) *Lesson-Drawing in Public Policy*. Chatham, NJ: Chatham House.

ROSENSON, Beth A. (2003) "Against Their Apparent Self-Interest: The Authorization of Independent State Legislative Ethics Commissions, 1973-96", *State Politics and Policy Quarterly*, 3, págs. 42-65.

SABATIER, Paul A. y Hank C. Jenkins-Smith (2006) "The Advocacy Coalition Framework: An Assessment", en Paul A. Sabatier, ed., *Theories of the Policy Process*. Boulder, CO: Westview Press.

SAPAT, Alka (2004) "Devolution and Innovation: The Adoption of State Environmental Policy Innovations by Administrative Agencies", *Public Administration Review*, 64, págs. 141-151.

SATTERTHWAITE, Shad B. (2002) "Innovation and Diffusion of Managed Care in Medicaid Programs", *State and Local Government Review*, 34, págs. 116-126.

SAVAGE, Robert L. (1978) "Policy Innovativeness as a Trait of American States", *Journal of Politics*, 40, págs. 212-224.

SCHNEIDER, Mark, Paul Teske y Michael Mintrom (1995) *Public Entrepreneurs*. Princeton: Princeton University Press.

SIGELMAN, Lee y Roland E. Smith (1980) "Consumer Legislation in the American States: An Attempt at Explanation", *Social Science Quarterly*, 61, págs. 58-69.

SIMMONS, Beth A. (2000) "International Law and State Behavior: Commitment and Compliance in International Monetary Affairs", *American Political Science Review*, 94, págs. 819-835.

SIMMONS, Beth A. y Zachary Elkins (2004) "The Globalization of Liberalization: Policy Diffusion in the International Political Economy", *American Political Science Review*, 98, págs. 171-189.

SIMON, Herbert (1947) *Administrative Behavior*. Nueva York: Macmillan.

SOSS, Joe, Sanford F. Schram, Thomas P. Vartanian y Erin O'Brien (2001) "Setting the Terms of Relief: Explaining State Policy Choices in the Devolution Revolution", *American Journal of Political Science*, 45, págs. 378-395.

SOULE, Sarah A. y Jennifer Earl (2001) "The Enactment of State-Level Hate Crime Law in the United States: Intrastate and Interstate Factors", *Sociological Perspectives*, 44, págs. 281-305.

STREAM, Christopher (1999) "Health Reform in the States: A Model of State Small Group Health Insurance Market Reform", *Political Research Quarterly*, 52, págs. 499-525.

TOLBERT, Pamela y Lynne Zucker (1983) "Institutional Sources of Change in the Formal Structure of Organizations: The Diffusion of Civil Service Reform, 1880-1935", *Administrative Science Quarterly*, 28, págs. 22-39.

TOMZ, Michael, Jason Wittenberg y Gary King (2003) "CLARIFY: Software for Interpreting and Presenting Statistical Results", Versión 2.1. Stanford University, University of Wisconsin y Harvard University. <http://gking.harvard.edu> (5 de enero de 2003).

VOLDEN, Craig (2002) "The Politics of Competitive Federalism: A Race to the Bottom in Welfare Benefits?" *American Journal of Political Science*, 46, págs. 352-363.

\_\_\_\_\_ (2006) "States as Policy Laboratories: Emulating Success in the Children's Health Insurance Program", *American Journal of Political Science*, 50, págs. 294-312.

WAGNER, Adolph (1877) *Finanzwissenschaft*, pt. 1. Leipzig: C. F. Winter.

WALKER, Jack L. (1969) "The Diffusion of Innovations among the American States", *American Political Science Review*, 63, págs. 880-899.

\_\_\_\_\_ (1973) "Comment", *American Political Science Review*, 67, págs. 1186-1191.

WAY, Christopher R. (2005) "Political Insecurity and the Diffusion of Financial Market Regulation", *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 598, págs. 125-144.

WELCH, Susan y Kay Thompson (1980) "The Impact of Federal Incentives on State Policy Innovations", *American Journal of Political Science*, 24, págs. 715-729.

WEYLAND, Kurt, ed. (2004) *Learning from Foreign Models in Latin American Policy Reform*. Washington DC: Woodrow Wilson Center Press.

WONG, Kenneth K. y Francis X. Shen (2002) "Politics of State-Led Reform in Education: Market Competition and Electoral Dynamics", *Educational Policy*, 16, págs. 161-192.

### Anexo

Estudios publicados que utilizaron el análisis histórico de eventos (EHA) para probar un modelo de innovación que reflejara tanto los determinantes internos como la difusión intergubernamental.

Berry y Berry (1990): loterías.

Berry y Berry (1992): impuestos.

Alm, McKee y Skidmore (1993): loterías.

Berry (1994a): planeamiento estratégico de organismos estatales.

Berry y Berry (1994): aumentos de tarifas impositivas.

Caudill et al. (1995): loterías.

Mooney y Lee (1995): reforma en la reglamentación del aborto.

Hays y Glick (1997): leyes sobre testamentos en vida.

Mintrom (1997): elección de la escuela.

Grattet, Jenness y Curry (1998): leyes estatales sobre crímenes de odio.

Mintrom y Vergari (1998): elección de la escuela.

Brace, Hall y Langer (1999): si la corte suprema estatal entiende en una objeción de una ley estatal sobre el acceso al aborto o su financiación.

Erekson et al. (1999): loterías.

Pierce y Miller (1999): loterías.

Andrews (2000): reformas regulatorias del sector eléctrico.

Hill (2000): leyes sobre el derecho de visita de abuelos.

Mooney y Lee (2000): reforma de la pena de muerte.

\*Simmons (2000): aceptación de las normas del Fondo Monetario Internacional (Artículo VIII) por parte de las naciones.

(continúa)

(sigue)

Balla (2001): Ley Modelo sobre Organizaciones para el Cuidado de la Salud (HMO).

Haider-Markel (2001): prohibición del matrimonio entre personas de un mismo sexo.

\*Ito (2001): varias leyes aprobadas por gobiernos japoneses de prefecturas, relacionadas con el ambiente, la libertad de información y ciudadanos con discapacidades.

Mooney (2001): loterías, adopciones de impuestos.

Soule y Earl (2001): leyes sobre crímenes de odio

Hill y Klarner (2002): reformas de democracia directa.

Ka y Teske (2002): desregulación de la electricidad.

\*Lubell et al. (2002): ] asociaciones de cuencas hidrográficas locales.

Satterthwaite (2002): administración del cuidado de la salud de programas Medicaid.

Wong y Shen (2002): leyes sobre escuelas *charter*.

Rosenson (2003): autorización de comisiones de ética estatales legislativas e independientes.

Allard (2004): programas de ayuda a madres.

Allen, Pettus y Haider-Markel (2004): leyes sobre veracidad en las sentencias.

Boehmke y Witmer (2004): firma de acuerdos sobre los juegos de azar de los indios.

Buckley y Westerland (2004): loterías.

Grossback, Nicholson-Crotty y Peterson (2004): loterías, leyes académicas sobre quiebras, directrices sobre el dictado de sentencias.

\*Meseguer (2004): privatizaciones en países latinoamericanos.

Nicholson-Crotty (2004): privatización del servicio correccional.

Sapat (2004): innovaciones de políticas ambientales por parte de organismos administrativos estatales.

\*Simmons y Elkins (2004): adopción de políticas de liberalización económica por parte de naciones del Fondo Monetario Internacional.

Allen (2005): leyes sobre delitos de maltrato a animales.

Berry y Baybeck (2005): loterías.

\*Brooks (2005): adopciones de privatización de jubilaciones por parte de las naciones.

Chamberlain y Haider-Markel (2005): leyes contra el uso de gravámenes infundados.

\*Gilardi (2005): creación de organismos regulatorios independientes en naciones europeas occidentales.

Jones y Branton (2005): leyes restrictivas sobre aborto, leyes relativas a obscenidades.

\*Jordana y Levi-Faur (2005): creación de organismos regulatorios en las naciones de América Latina.

Kim y Gerber (2005): reforma de regulación telefónica.

Langer y Brace (2005): leyes que restringen el aborto; pena de muerte.

McLendon, Heller y Young (2005): reformas de la educación superior.

Preuhs (2005): leyes sobre el inglés como única lengua.



(sigue)

\*Way (2005): liberalización del sistema financiero por parte de las naciones.

Bali y Silver (2006): reforma electoral.

\*Hoyman y Weinberg (2006): escenarios de prisión en condados rurales de Carolina del Norte.

Miller (2006): reforma de reembolso de los centros de enfermería de *Medicaid*.

Volden (2006): Programa de Seguro de Salud de los Niños.

Nota: A menos que se indique lo contrario, un estudio analiza la adopción de una política o programa por parte de los estados de los EE.UU. por medio de la legislación. Los estudios marcados con un asterisco (\*) analizan adopciones de políticas realizadas por gobiernos que no son los de estados de los Estados Unidos (gobiernos nacionales, locales o regionales de los Estados Unidos, o gobiernos subnacionales de otras naciones).