



**UNIVERSIDAD DE CHILE
FACULTAD DE CIENCIAS FÍSICAS Y MATEMÁTICAS
DEPARTAMENTO DE INGENIERÍA INDUSTRIAL**

**LAS CAPACIDADES INSTITUCIONALES EN EL PROCESO DE
ADOPCIÓN DEL PROGRAMA DE FACILITADORES
JUDICIALES EN PARAGUAY: UN ESTUDIO DESDE EL
ENFOQUE DE TRANSFERENCIA.**

**TESIS PARA OPTAR AL GRADO DE
MAGÍSTER EN GESTIÓN Y POLÍTICAS PÚBLICAS**

DANIELA TERESA CASTILLO RODRÍGUEZ

**PROFESORA GUÍA:
CECILIA OSORIO GONNET**

**MIEMBROS DE LA COMISIÓN:
ANTOINE MAILLET
MARCELA GUAJARDO OLEA**

ESTE TRABAJO FORMA PARTE DEL PROYECTO FONDECYT INICIACIÓN N°11160363 “¿CÓMO VIAJAN LAS IDEAS? LA TECNOCRACIA CHILENA COMO AGENTE DE TRANSFERENCIA DE PROGRAMAS SOCIALES A GUATEMALA Y PARAGUAY” A DESARROLLAR EN EL PERÍODO 2017-2019.

SANTIAGO DE CHILE
2017

RESUMEN DE LA TESIS PARA OPTAR AL TITULO
DE: Magíster en Gestión y Políticas Públicas
POR: Daniela Teresa Castillo Rodríguez
FECHA: 13/12/2017
PROFESOR GUÍA: Cecilia Osorio Gonnet

**LAS CAPACIDADES INSTITUCIONALES EN EL PROCESO DE ADOPCIÓN DEL
PROGRAMA DE FACILITADORES JUDICIALES EN PARAGUAY: UN ESTUDIO
DESDE EL ENFOQUE DE TRANSFERENCIA.**

A partir del año 2007, siete países adoptaron el modelo de facilitadores judiciales desarrollado en Nicaragua para dar respuesta al bajo acceso a los servicios de justicia por parte de los habitantes de las comunidades más alejadas del país. ¿Qué llevó a estos países con contextos distintos a adoptar el modelo nicaragüense?

La presente investigación se enmarca en los enfoques de transferencia y difusión de políticas, los cuales estudian la circulación de ideas como fenómeno que incide en la formulación de políticas públicas. Se tomó como caso de estudio, la adopción del Programa de Facilitadores Judiciales en Paraguay, proceso que ocurrió entre 2006 – 2008. El objetivo general del estudio es distinguir el o los mecanismos a partir de los cuales se realizó la adopción del Programa de Facilitadores Judiciales en Paraguay. Es una investigación cualitativa de tipo explicativa y utiliza el método *process tracing* (rastreo de procesos). Las técnicas de producción y recolección de información son entrevistas semiestructuradas y consulta a fuentes secundarias.

Dentro de los principales hallazgos se identificó que la adopción del modelo de facilitadores judiciales se realizó a través de un mecanismo de emulación, debido a que la motivación principal fue la obtención de legitimidad internacional, donde hubo un conocimiento acotado del modelo, y también, una adaptación limitada y únicamente a los medios de la política.

Debido a que la adopción paraguaya del modelo formó parte de un proceso regional de difusión, se examinó el rol de la Organización de Estados Americanos (OEA) como promotor del modelo y se identificó que al mismo tiempo que apoyó la transferencia desde Nicaragua hacia Paraguay, la OEA intentaba posicionar internacionalmente el modelo de facilitadores judiciales como una experiencia líder para diseminarlo en la región.

Además, la investigación estableció que la capacidad institucional fue una variable determinante en el caso estudiado debido a que incidió en la emulación del Programa de Facilitadores Judiciales. Se infirió que los formuladores, luego del cálculo de costos y beneficios, tomaron una decisión que valoraron como óptima, a partir de la información que tenían disponible y de sus capacidades para utilizar y analizar esa información y de obtener nueva evidencia.

La promesa de los procesos de transferencia de contar con “mecanismos de experimentación gratuita” resulta atractiva para muchas instituciones públicas, pero la investigación hace un llamado a recordar que no siempre una política que tuvo éxito en un contexto A va a obtener el mismo resultado en un contexto B.

Dedicatoria

A Carmen y Luis

Agradecimientos

Realizar mis estudios de magíster y vivir por diecinueve meses en un país tan hermoso como Chile, no habría sido posible sin el apoyo que me brindó la Agencia Chilena de Cooperación Internacional (AGCI) a través de su Programa de becas de magíster República de Chile, por esa razón, son los primeros a quienes agradeceré por invertir en cientos de jóvenes que como yo, aspiramos a contribuir en el desarrollo de nuestra región.

Agradezco a la Universidad de Chile, es especial al Magíster en Gestión y Políticas Públicas de la Facultad de Ciencias Físicas y Matemáticas, por acogerme y guiarme en todo el proceso académico, por apostarle decididamente a un entorno multicultural y multidisciplinario como sello que lo distingue de otros programas, y que, sin lugar a dudas, enriqueció mi proceso de aprendizaje. Este agradecimiento va especialmente dirigido a Eduardo Contreras y Marcela Guajardo por estar detrás de cada detalle de nuestro programa, a Inés Navarro, Carmen Cuevas y Paola Canto por estar presentes en cada momento y ser nuestras guías dentro de la universidad.

De este breve pero exigente estudio aprendí mucho, en especial sobre el grandísimo valor de la investigación como herramienta para construir y compartir conocimiento. Este entusiasmo por el trabajo del académico y del investigador se lo debo en gran medida a mi tutora, Cecilia Osorio, quien sin conocerme, aceptó guiarme, y lo hizo con la mayor disposición posible, orientándome en cada etapa y ayudándome a esclarecer las muchas dudas que surgieron en el camino, pero sobre todo, mostrándome que la investigación no tiene que ser un proceso solitario, y que de la discusión y colaboración se puede llegar a una reflexión más profunda y oportuna.

No puedo dejar de agradecerle a los miembros de mi comisión de tesis, Antoine Maillet y Marcela Guajardo por sus acertados comentarios y recomendaciones, los cuales sin duda me ayudarán a pulir la investigación y a darle una nueva mirada. Asimismo, le agradezco al equipo académico que estuvo detrás de los seminarios de tesis, a María Pía Martín y Miski Peralta, por darle seguimiento a nuestro trabajo, leer nuestros avances, escucharnos presentar nuestros resultados y sugerirnos volver atrás, reformular, pensarlo dos veces, y darnos tranquilidad en ese ir y venir que es común de las investigaciones cualitativas.

También, le agradezco a Luis por ser mi compañero en este proceso, por su generosidad de tiempo y conocimiento, por leer mi tesis tantas veces, por escucharme y ayudarme a reflexionar, por ser paciente y por compartir conmigo esta etapa. Finalmente, aun a la distancia física pero muy presentes, agradezco las muchas formas de cariño y apoyo que me brindó mi familia, las celebraciones en cada logro y los ánimos en el cansancio a través de llamadas, mensajes y videos que fueron invaluable y que me recargaron de energías para continuar en más de una ocasión.

Tabla de Contenido

| | |
|--|-----------|
| 1. INTRODUCCIÓN | 1 |
| 2. PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN | 2 |
| 2.1 ANTECEDENTES | 2 |
| a. Modelo de Facilitadores Judiciales en Nicaragua | 2 |
| b. Difusión del modelo de Facilitadores Judiciales | 3 |
| c. Características del proceso de difusión | 4 |
| d. Relevancia de la investigación | 7 |
| 2.2 PREGUNTA DE INVESTIGACIÓN Y OBJETIVOS | 9 |
| a. Pregunta de investigación | 9 |
| b. Hipótesis | 9 |
| c. Objetivo General | 9 |
| d. Objetivos Específicos | 9 |
| 3. MARCO CONCEPTUAL | 10 |
| 3.1 DIFUSIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS | 10 |
| 3.2 TRANSFERENCIA DE POLÍTICAS PÚBLICAS | 11 |
| 3.3 MECANISMOS DE ADOPCIÓN | 13 |
| 3.4 ACTORES | 14 |
| 3.5 CAPACIDADES INSTITUCIONALES | 15 |
| 3.6 CONCEPTOS ADOPTADOS PARA LA INVESTIGACIÓN | 17 |
| 4. MARCO METODOLÓGICO | 18 |
| 4.1 METODOLOGÍA | 18 |
| 4.2 CASO DE ESTUDIO | 18 |
| 4.3 TÉCNICAS E INSTRUMENTOS DE RECOLECCIÓN DE INFORMACIÓN | 18 |
| 4.4 PROCESS TRACING | 19 |
| a. Comprensión de sistemas | 19 |
| b. Etapas del process tracing | 19 |
| c. Valor probatorio de la evidencia | 21 |
| 4.5 MODELO DE ANÁLISIS Y SUS INDICADORES | 22 |
| a. Mecanismos de adopción | 23 |
| b. Actores | 23 |
| c. Capacidades institucionales | 25 |
| 5. ADOPCIÓN DEL PROGRAMA DE FACILITADORES JUDICIALES EN PARAGUAY | 26 |
| 5.1 PROCESO DE ADOPCIÓN DEL PROGRAMA DE FACILITADORES JUDICIALES EN PARAGUAY | 26 |
| 5.2 CAPACIDADES INSTITUCIONALES | 29 |
| 5.3 ACTORES | 31 |
| 5.4 MECANISMO DE ADOPCIÓN | 33 |
| 6. OPTIMIZACIÓN DE ACUERDO A CAPACIDADES | 37 |
| 6.1 MECANISMO CAUSAL | 37 |
| 6.2 EXPLICACIONES ALTERNATIVAS | 40 |
| 7. CONCLUSIONES | 42 |
| 8. BIBLIOGRAFÍA | 45 |
| ANEXO I. ENTREVISTAS REALIZADAS | 50 |
| ANEXO II. PAUTA DE ENTREVISTAS | 50 |

Índice de tablas

| | |
|---|-----------|
| Tabla 1. Características del modelo de Facilitadores Judiciales | 6 |
| Tabla 2. Informantes clave | 18 |
| Tabla 3. Dimensiones de análisis para los mecanismos de adopción | 23 |
| Tabla 4. Dimensiones de análisis para los actores | 24 |
| Tabla 5. Dimensiones de análisis para las capacidades institucionales | 25 |
| Tabla 6. Proyectos de la OEA para el establecimiento y expansión del modelo de facilitadores judiciales en la región | 32 |
| Tabla 7. Matriz de roles | 33 |

Índice de ilustraciones

| | |
|--|-----------|
| Ilustración 1. Hipótesis de la investigación | 1 |
| Ilustración 2. Evolución del modelo en Nicaragua | 3 |
| Ilustración 3. Difusión del Programa de Facilitadores Judiciales | 5 |
| Ilustración 4. Relación causal entre capacidades institucionales y el mecanismo de adopción | 7 |
| Ilustración 5. Aplicación del process tracing | 20 |
| Ilustración 6. Test en process tracing | 21 |
| Ilustración 7. Secuencia temporal de la adopción del Programa de Facilitadores Judiciales en Paraguay | 28 |
| Ilustración 8. Mecanismo causal | 40 |

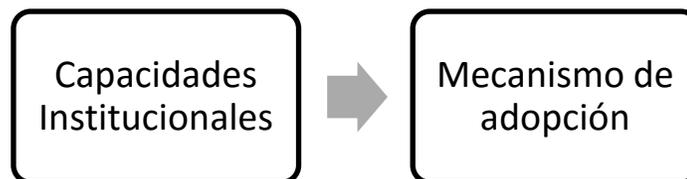
1. INTRODUCCIÓN

La presente investigación se inserta dentro de la línea de estudios de la internacionalización de las políticas públicas, que se viene desarrollando desde los años 60's (Osorio & Vergara, 2016) y que integra enfoques como la transferencia y difusión, cada uno con distintos alcances y propósitos de investigación. Por qué ciertos países con contextos locales distintos implementan políticas públicas similares (Coêlho, Cavalcante, & Turgeon, 2016), cómo se desarrolla el proceso de aprendizaje de la política (Gilardi, 2010; Weyland, 2006) y cuáles son los actores principales del proceso de adopción (Martínez Franzoni y Voorend, 2011; Dolowitz & Marsh, 1996) son algunas de las preguntas de interés para estos enfoques.

Se consideró como caso de estudio el proceso de adopción del Programa de Facilitadores en Paraguay, política que fue desarrollada a finales de la década de los 90's en Nicaragua para dar respuesta al bajo acceso a los servicios de justicia por parte de los pobladores de las comunidades más alejadas del país, y que posterior a su implementación y evaluación exitosa, fue tomada como un modelo de servicio de justicia y adoptada por otros siete países de América Latina (Red de Facilitadores Judiciales, s.f.), siendo un caso de difusión regional.

Esta investigación examinará si las capacidades institucionales del Poder Judicial del Paraguay incidieron en el mecanismo a través del cual se adoptó el Programa de Facilitadores Judiciales y cuáles son los actores que participaron en el proceso de adopción y formulación.

Ilustración 1. Hipótesis de la investigación



Fuente: elaboración propia

El estudio utilizará un método cualitativo muy conocido en la ciencia política: *process tracing*, que permite describir el fenómeno estudiado, evaluar hipótesis de causalidad - como la propuesta dentro de esta investigación- y comprender los mecanismos causales (Collier, 2011).

La estructura de la tesis es la siguiente: en primer lugar, se presentará el problema, la pregunta, los objetivos e hipótesis de la investigación; luego, se presentará el marco conceptual que guía el estudio y del que se desprenden las dimensiones de análisis desarrolladas en el marco metodológico; finalmente, se presenta la narrativa que describe el proceso de adopción, y la caracterización de actores, que conduce a la presentación del mecanismo causal y las reflexiones finales.

2. PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN

2.1 Antecedentes

a. Modelo de Facilitadores Judiciales en Nicaragua

Al concluir la revolución sandinista en Nicaragua, se instaló en el país un proceso de paz y transición a la democracia, y con el objetivo de apoyar el proceso, la Organización de Estados Americanos (OEA) envió una Comisión Internacional de Apoyo y Verificación en el año 1990.

En el año 1997, el equipo técnico de la comisión viajó al municipio de Waslala, Matagalpa, y visitó al juez local, Alfonso Reyes Arauz. Durante la visita, el juez les mostró el mecanismo que había creado para lograr atender a toda la población del municipio que lo requería. Él los llamaba “colaboradores de justicia”, y eran campesinos, productores y líderes comunitarios que lo apoyaban en tareas de coordinación: llevando cédulas de identidad, notificaciones y convocando a la comunidad para que los pobladores aprovecharan la visita que el juez realizaba mensualmente para efectuar casamientos, denuncias y otros trámites judiciales (Red de Facilitadores Judiciales, s.f.).

El Poder Judicial nicaragüense era incapaz de atender a las comunidades más aisladas, y en busca de una solución efectiva, la comisión internacional de la OEA potenció la experiencia de los colaboradores de justicia. Ese mismo año, el Gobierno de Nicaragua solicitó colaboración técnica al Secretario General de la OEA y se suscribió un Convenio de Cooperación Técnica para implementar el mecanismo en ocho municipios de la región norte y caribe sur con el auspicio de la Agencia Sueca de Cooperación (Red de Facilitadores Judiciales, s.f.).

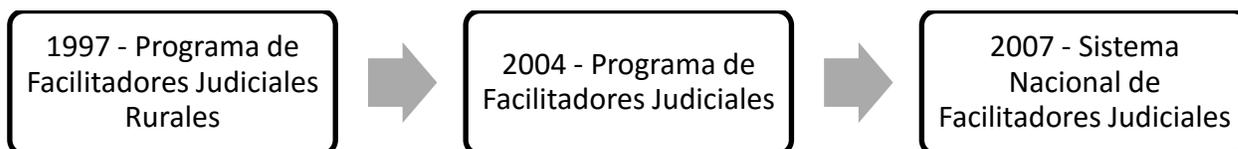
Los colaboradores de justicia fueron nombrados “facilitadores judiciales” y se definió que quienes podían participar en el programa serían líderes reconocidos por su comunidad, mayores de edad y alfabetos, seleccionados por su comunidad, nombrados y juramentados por el juez local del municipio de su residencia para desempeñar el rol de forma voluntaria, sin recibir remuneración alguna de parte del Poder Judicial. No debían poseer antecedentes penales, ser militantes de algún partido político o ser militares/policías en servicio activo. Los facilitadores judiciales eran acreditados por la Corte Suprema de Justicia y su principal función era orientar, acompañar y facilitar la resolución de conflictos menores que se presentaran en su comunidad o sector (Poder Judicial Nicaragua, s.f.).

Además, es importante distinguir que los facilitadores judiciales no eran jueces, defensores ni fiscales. Otras de sus funciones eran realizar trámites orientados por los operadores de justicia; remitir casos a los operadores de justicia y a las instituciones; efectuar mediaciones extrajudiciales y difundir las normas cívico-jurídicas. Inicialmente el programa fue ejecutado únicamente en zonas rurales, y por esa razón era conocido como “Programa de Facilitadores Judiciales Rurales”, sin embargo, luego se amplió la cobertura a zonas urbanas (Poder Judicial Nicaragua, s.f.).

En marzo del 2002, observando el avance obtenido por el Programa en materia de acceso a justicia, la Corte Suprema de Justicia de Nicaragua y la OEA suscribieron un nuevo acuerdo a fin de consolidar el proceso. En el año 2004, el programa se expande a las regiones autónomas de Nicaragua, trabajando desde el derecho consuetudinario de las comunidades indígenas (Poder Judicial Nicaragua, s.f.).

Producto del logro de las metas propuestas, la Corte Suprema de Justicia de Nicaragua decidió en el marco del Plan Nacional de Justicia 2007-2011 convertir el Programa de Facilitadores Judiciales en un Servicio Nacional de Facilitadores Judiciales que sería operado por sus órganos regulares (Poder Judicial Nicaragua, s.f.).

Ilustración 2. Evolución del modelo en Nicaragua (1997 – 2007)



Fuente: Elaboración propia

El Sistema Nacional de Facilitadores Judiciales es operado por la Oficina de Atención a Facilitadores Judiciales (OAFJ) de la Corte Suprema de Justicia. La OAFJ está integrada por un coordinador nacional, un equipo de supervisores técnicos y el personal de apoyo que la Corte Suprema de Justicia asigne. La OAFJ está subordinada al Magistrado Delegado por la Corte Suprema de Justicia para atender el Servicio de Facilitadores Judiciales (Poder Judicial Nicaragua, s.f.).

b. Difusión del modelo de Facilitadores Judiciales

El Programa de Facilitadores Judiciales contó con el apoyo técnico de la Organización de Estados Americanos (OEA) desde sus inicios, con quien el Gobierno de Nicaragua suscribió un Convenio de Cooperación Técnica. Luego de ampliar la cobertura del programa a 68 municipios del país, la OEA expresó su interés de extender el programa hacia otros países de Centroamérica, debido a los resultados exitosos en materia de acceso a justicia observados en la implementación nicaragüense (Organización de Estados Americanos, 2007).

Producto de las gestiones de la Oficina Ejecutiva del Secretario General de la OEA para la extensión del programa a otros países, en 2007, la Corte Suprema de Justicia de Paraguay firmó un Acuerdo de Cooperación con la OEA para el establecimiento del Servicio Nacional de Facilitadores Judiciales. Asimismo, en 2008 el Poder Judicial de Panamá, en 2010 el Organismo Judicial de Guatemala y en 2011 el Superior Tribunal de la Provincia de Corrientes de Argentina, firmaron bilateralmente acuerdos de cooperación con la OEA con el mismo objetivo (Red de Facilitadores Judiciales, s.f.).

El Programa Interamericano de Facilitadores Judiciales empezó a ser reconocido como una opción para aumentar el acceso a la justicia en poblaciones vulnerables y en 2011 recibió el premio internacional “Justicia Innovadora”, del consorcio holandés Innovating Justice – Platform for Rules of Law Solutions (Red de Facilitadores Judiciales, s.f.). El

jurado destacó que “este tipo de servicio podría ser implementado en muchos otros países en todo el mundo, alcanzando a millones de personas [...]” (Organización de Estados Americanos, 2011).

En 2012 la Asamblea General de la OEA aprobó la Resolución AG/RES. 2703 (XLII-O/12), que encarga a la Secretaría General brindar asistencia técnica a los Estados Miembros que soliciten establecer Servicios de Facilitadores Judiciales. Ese mismo año, se inició un programa sub regional de apoyo a los órganos judiciales de toda Centroamérica (Organización de Estados Americanos, 2013), a raíz de lo cual Honduras se convirtió en el sexto país en instalar el Servicio. Asimismo, en 2013 la colaboración se amplió a Costa Rica y El Salvador, cubriendo así a toda la región Centroamérica (Red de Facilitadores Judiciales, s.f.).

Finalmente, en 2017 el Superior Tribunal de la Provincia de Formosa de Argentina y la Organización de Estados Americanos, firmaron bilateralmente acuerdos de cooperación para adoptar el modelo de facilitadores judiciales (Red de Facilitadores Judiciales, s.f.).

¿Qué llevó a estos siete países con contextos distintos a adoptar el modelo nicaragüense? “A través de la historia, y con una tasa en aumento con el avance de la globalización, los actores políticos se han visto atraídos e impresionados por las ideas diseñadas en otras unidades políticas” Weyland (2011, pág. 122). La circulación de ideas es un fenómeno que ha sido estudiado desde los años 60’s abriendo camino a enfoques de análisis como los de transferencia y difusión de políticas (Osorio & Vergara, 2016).

A pesar de estudiar el mismo fenómeno, los enfoques de transferencia y difusión están orientados por distintas preguntas de investigación, los estudios de difusión pretenden indagar sobre el proceso de diseminación de una idea, política o institución en varias jurisdicciones y los estudios de transferencia se orientan a los procesos de toma de decisión en la unidad importadora que dan por resultado la adopción de una innovación política (Rubio Barceló, 2002).

La última generación de estudios de difusión declara que existen diferentes motivaciones o preferencias que pueden dar por resultado una difusión. Estas motivaciones y preferencias se conocen como ‘mecanismos de difusión’ (Rubio Barceló, 2002). Esto ha permitido acercar a ambos enfoques debido a que es posible identificar las motivaciones y preferencias desde el estudio del proceso de toma de decisiones y de los factores contextuales.

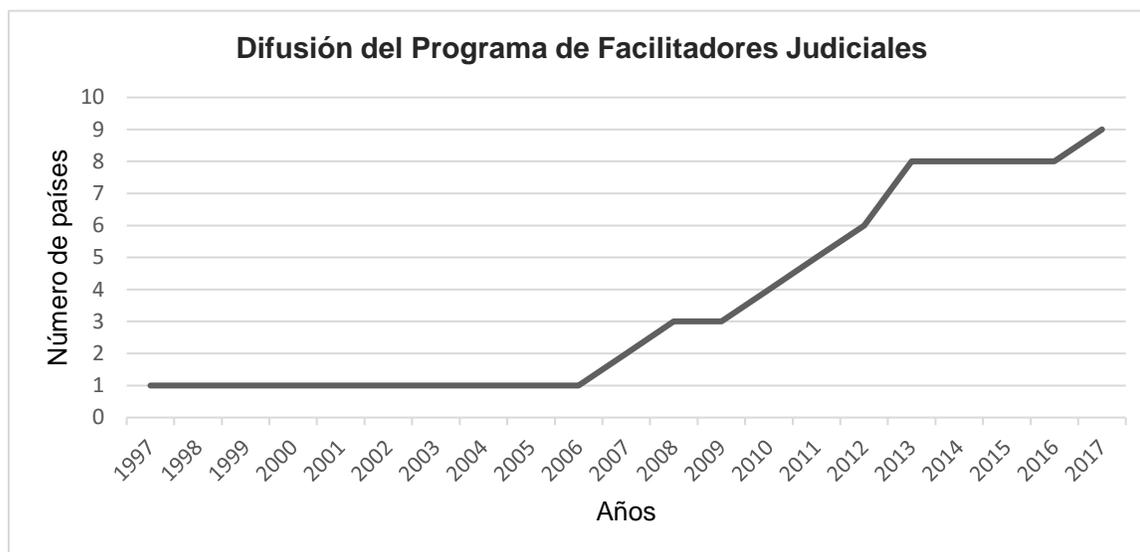
c. Características del proceso de difusión

¿Pero cómo saber que nos encontramos efectivamente ante un proceso de difusión? Weyland (2006) en su libro *Bounded Rationality and Policy Diffusion: Social Sector Reform in Latin America*, presenta tres características que frecuentemente se encuentran en los procesos de difusión.

i. La difusión tiende a ocurrir en olas

La propagación de innovaciones suele ocurrir lentamente, con algunos pocos países o estados que ponen a prueba el modelo. Luego, un gran número de países se suman, y finalmente el número disminuye. El patrón de las olas de difusión se observa gráficamente como una “S” (Weyland, 2006).

Ilustración 3. Difusión del Programa de Facilitadores Judiciales



Fuente: Elaboración propia utilizando datos disponibles en la página web de la Red de Facilitadores Judiciales.

Al concluir la etapa de consolidación del modelo en el año 2006, e institucionalización de la experiencia con la decisión de transformar el Programa en Servicio Nacional de Facilitadores Judiciales (Guzmán, 2007), la OEA inició las gestiones para compartir la experiencia nicaragüense, y a partir del año 2007 inicia la difusión del modelo, inicialmente a Paraguay y Panamá, luego se suman cinco países más. Y aunque aún hay países y provincias interesadas en conocer e implementar el modelo, desde el año 2013 el número de adopciones se ha reducido significativamente. Por lo tanto, se puede concluir que la difusión del Programa de Facilitadores Judiciales cumple con la primera característica propuesta por Weyland (2006).

ii. Convergencia geográfica

La difusión a menudo ocurre en países vecinos o zonas geográficas cercanas (Weyland, 2006).

En el caso del Programa de Facilitadores Judiciales, el primer país en adoptar el modelo fue Paraguay, un país que, si bien no es vecino de Nicaragua, sí es miembro de la OEA, principal promotor del modelo. No obstante, si ha habido difusión en la región Centroamericana, pues todos los países miembros del Sistema de Integración Centroamericana (SICA) a excepción de Belice y República Dominicana, ya han

adoptado el Programa. Asimismo, el vecino de Paraguay, Argentina, instaló el modelo en las Provincias de Corrientes y Formosa.

iii. Similitudes en medio de la diversidad

La tercera característica de los procesos de difusión es la adopción del mismo marco institucional o normativo básico, con algunas modificaciones de acuerdo con las características y necesidades del país (Weyland, 2006). Para evidenciar este rasgo, se hizo una selección de las principales características del modelo nicaragüense, y se comprobó si estaban presentes en las otras intervenciones.

Tabla 1. Características del modelo de Facilitadores Judiciales

| País | Mediación extrajudicial | Facilitador líder | Elección del facilitador | Formación de facilitadores | Facilitadores rurales | Facilitadores urbanos | Facilitadores indígenas |
|----------------------------------|-------------------------|-------------------|--------------------------|----------------------------|-----------------------|-----------------------|-------------------------|
| Nicaragua | Si | Si | Si | Si | Si | si | si |
| Paraguay | Si | Si | Si | Si | Si | si | si |
| Panamá | Si | Si | Si | Si | Si | si | no |
| Guatemala | Si | Si | Si | Si | Si | si | no |
| Argentina (Corrientes y Formosa) | Si | Si | si | si | Si | si | no |
| Honduras | Si | Si | Si | Si | Si | si | si |
| Costa Rica | Si | Si | Si | Si | Si | no | si |
| El Salvador | Si | si | Si | si | Si | si | no |

Fuente: Elaboración propia utilizando datos de la Corte Suprema de Justicia de Nicaragua, Corte Suprema de Justicia de Paraguay, Órgano Judicial de la República de Panamá, Organismo Judicial de Guatemala, Poder Judicial de la Provincia de Corrientes, Poder Judicial de la Provincia de Formosa, Poder Judicial República de Honduras, Poder Judicial República de Costa Rica, Corte Suprema de Justicia de El Salvador.

En el modelo nicaragüense la función principal del facilitador judicial es realizar mediaciones extrajudiciales, son líderes comunitarios electos por su comunidad, nombrados y juramentados por el juez local, que reciben formación de parte del órgano judicial. El Programa tiene presencia en comunidades rurales y urbanas, y ha integrado de forma efectiva a los “Wihtas” o jueces comunitarios, quienes trabajan en la administración de la justicia en comunidades indígenas de acuerdo con el derecho consuetudinario (Poder Judicial Nicaragua, s.f.).

En la tabla 1 se observa, que los ocho países que implementan el Programa de Facilitadores Judiciales presentan al menos seis de las siete características del modelo. Identificando similitudes en todas las adopciones realizadas.

Por tanto, se puede confirmar que el Programa de Facilitadores Judiciales cumple con las tres características principales de los procesos de difusión de políticas que Weyland (2006) propone y ha identificado con frecuencia en otros procesos de difusión ya estudiados.

Se puede sostener que se trata de un proceso de difusión de alcance regional que dio origen a procesos de transferencia bilateral, como el que será estudiado en esta investigación. En la transferencia desde Nicaragua hacia Paraguay, participaron los decisores políticos del país que importó la política, pero también otros actores que operan a escala transnacional como la OEA, por lo que, para el propósito de este estudio, se considerará también el proceso regional de difusión (Rubio Barceló, 2002).

Un proceso de transferencia puede incidir en la ola de difusión, debido a que una transferencia fallida puede provocar una disminución del interés de otros países por adoptar, así como una transferencia exitosa puede validar el modelo y llamar la atención de nuevos actores con poder de decisión. Conocer el proceso de transferencia bilateral podría arrojar luces de las motivaciones de los promotores del modelo.

d. Relevancia de la investigación

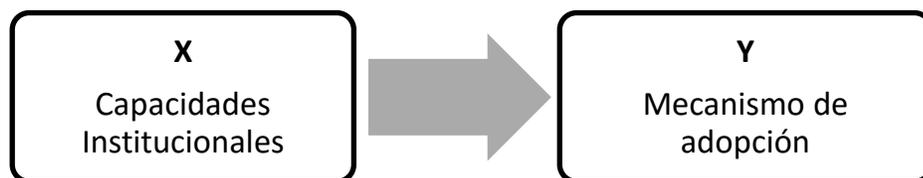
La importancia de los estudios de difusión y transferencia de políticas radica en que intentan identificar las motivaciones detrás de la adopción de ideas, políticas e instituciones desarrolladas en otro momento y/o lugar, qué actores estuvieron involucrados en la toma de decisiones, y qué implicancias tiene el proceso en la política adoptada.

También indagan sobre cómo fue el proceso de adopción de determinada política, es decir sobre los mecanismos. La literatura ha identificado una gran diversidad de mecanismos, pero se ha desarrollado un consenso en torno a cuatro grandes categorías: la coerción, la competencia, el aprendizaje y la emulación (Gilardi, 2012).

Según Osorio (2015) el mecanismo de coerción opera cuando las políticas son adoptadas debido a presiones o incentivos de un actor poderoso; el mecanismo de emulación responde a un intento de imitar a un actor y obtener mayor estatus en el concierto internacional; y el mecanismo de aprendizaje actúa cuando la decisión es tomada luego de seleccionar entre varias alternativas de política la opción más pertinente y adecuada para el problema en cuestión.

En la literatura se ha intentado aclarar qué variables contribuyen a que se desarrolle cierto mecanismo por sobre otros. La capacidad institucional como variable explicativa ha llamado la atención de autores como Meseguer & Gilardi (2008), quienes resaltan la relevancia de identificar la relación que podría existir entre las capacidades institucionales del país que adopta y el tipo de mecanismo a través del cual esto se realiza.

Ilustración 4. Relación causal entre capacidades institucionales y el mecanismo de adopción



Fuente: Elaboración propia

Por otra parte, para Julián Bertranou (2015, pág. 40) “las opciones de política son una medida de capacidad estatal”, debido a que la falta de capacidad impediría la adopción de políticas más efectivas. Para el autor, los rasgos de la burocracia y la relación entre el Estado y la sociedad determinan los tipos de política pública que se adoptan e implementan, lo que finalmente tiene repercusiones en las condiciones de vida de la población.

La literatura entrega hipótesis sobre los mecanismos a partir de los cuales se realiza la adopción, que abren camino a nuevas investigaciones que pueden contribuir a mejorar nuestra comprensión sobre los procesos de toma de decisiones, adopción y formulación de políticas públicas. Por consiguiente, el presente estudio partirá de las aproximaciones que estudios previos nos brindan, para analizar la adopción del Programa de Facilitadores Judiciales en Paraguay.

La consolidación de los procesos de integración regional, así como la extensiva labor investigativa que han realizado las comunidades epistémicas y organismos internacionales, han permitido que los actores políticos responsables de la toma de decisiones tengan a su disposición un cúmulo de información sobre experiencias exitosas y fallidas en materia de política pública.

Los conocimientos e ideas viajan de un lugar a otro, creando consenso sobre las mejores prácticas que pueden dar respuesta a un problema público. Sin embargo, el riesgo de promulgar la adopción de “recetas” se debe a que las ideas y modelos de políticas públicas no se adoptan en el vacío, sino que operan dentro del contexto de las instituciones políticas del país (Stein, Tommasi, Echebarría, Lora, & Payne, 2006).

De las capacidades institucionales podría depender que se haga un uso efectivo de la información que se dispone para adoptar estrategias que respondan adecuadamente al problema público y al contexto en el cual se desarrolla. Finalmente, las ideas no se desechan. Si un modelo es adoptado ignorando las condiciones locales, una mala intervención puede emigrar desde lo interno del aparato estatal hacia otras instituciones.

La relevancia de la presente investigación radica en que trata de esclarecer el rol que juega la capacidad institucional en la configuración del proceso de adopción, aportando al debate teórico sobre cómo las condiciones locales condicionan los procesos de transferencia de políticas públicas.

Asimismo, la presente investigación analizará el papel de los actores nacionales e internacionales en el proceso de transferencia y adopción, prestando especial atención al agente que actúa como transmisor. Estudiar el rol de la OEA en la promoción del modelo será clave para identificar el mecanismo de adopción. Lo que permitirá dilucidar las motivaciones subyacentes a la toma de decisión de política pública.

2.2 Pregunta de investigación y objetivos

a. Pregunta de investigación

¿Cuál fue el mecanismo de transferencia en la adopción del Programa de Facilitadores Judiciales en Paraguay?

b. Hipótesis

Las bajas capacidades institucionales de Paraguay incidieron en que se presentara un mecanismo de emulación durante la adopción del Programa de Facilitadores Judiciales.

c. Objetivo General

Distinguir el o los mecanismos a partir de los cuales se realizó la adopción del Programa de Facilitadores Judiciales en el Paraguay.

d. Objetivos Específicos

- Identificar y caracterizar a los actores que participaron en la adopción del Programa de Facilitadores Judiciales en Paraguay.
- Examinar si la capacidad institucional paraguaya incidió en el tipo de mecanismo a partir del cual se desarrolló la adopción.

3. MARCO CONCEPTUAL

Este capítulo aborda la discusión teórica y conceptual que se ha desarrollado en la literatura sobre los procesos de difusión y transferencia de políticas públicas, así como en los estudios de capacidades institucionales y delimita la concepción que será adoptada para el presente estudio.

3.1 Difusión de políticas públicas

La noción de que las decisiones domésticas de un país son influenciadas por el contexto internacional está presente en muchas obras académicas desde hace varios años (por ejemplo, Collier y Messick, 1975¹). Hacia 1976, Ross & Homer argumentaban que, debido a las interacciones entre los estados, es difícil pensar en que una similitud de rasgos pueda atribuirse sólo a determinantes internas. Sin embargo, el análisis sistemático de los procesos de difusión es relativamente reciente (Gilardi, 2012). Para Jahn (2006) los estudios de difusión permiten una comprensión más completa del funcionamiento de los estados modernos.

Las primeras definiciones de difusión eran acotadas y poco precisas, Eyestone (1977, pág. 441) indicó que "cualquier patrón de adopciones sucesivas de una innovación de política puede llamarse difusión". Freeman & Tester (1996) citados en Diane Stone (2001, pág. 4) indican que el concepto busca identificar "los patrones de difusión de las políticas y las características geográficas y estructurales de los países que podrían explicarlas".

Para Dolowitz y Marsh (1996) los estudios iniciales de difusión se centraban en describir el proceso y no ofrecían un concepto explicativo, debido a que no daban cuenta del contenido de las políticas, "su fascinación es con el proceso no con la sustancia" (1996, págs. 345-346). Según Wolman y Page (2002) los estudios de difusión identifican los determinantes del patrón de adopción de políticas, pero cuentan poco acerca de los procesos involucrados. Estos procesos siguen siendo una caja negra que no proporcionan explicación sobre cómo se produce el aprendizaje de políticas.

Para Newmark (2002) la difusión abarca casos en que factores estructurales o modernizadores explican la adopción de políticas. Mientras Walt (2000) evoca la idea de que los procesos de difusión responden al contagio, debido a que, si bien la difusión de ideas y prácticas políticas no es un fenómeno nuevo, un flujo cada vez más grande de personas e información hace que las fronteras sean cada vez más porosas.

En lugar de contagio, otros autores hacen referencia a la interdependencia creciente de los países, es decir, "que las decisiones realizadas en un país afecten a las decisiones efectuadas en otro" (Meseguer & Gilardi, 2008, pág. 317). Strang (1991) entiende difusión como cualquier proceso en el que la adopción previa de un rasgo o práctica altera la probabilidad de adopción para los aún no han adoptado. Mientras que para Rogers difusión "es el proceso a través el cual una innovación se esparce a través de ciertos canales de comunicación en el tiempo entre los miembros de una sociedad" (Rogers, 2004, pág. 13).

¹ Collier y Messick (1975) analizaron la adopción de programas de seguridad social en 59 países como una decisión interdependiente.

El enfoque de difusión es considerado dentro de la investigación, debido a que el caso de estudio está inserto en una ola de difusión regional. Considerar el fenómeno regional dentro del análisis podría arrojar información valiosa que ayude a comprender el proceso de toma de decisiones local. Asimismo, al estudiar este proceso de transferencia podría ayudar a futuras investigación a comprender el patrón temporal y espacial de la difusión.

3.2 Transferencia de políticas públicas

Los estudios de difusión se centraron en dar explicaciones sobre el proceso (tiempo, la proximidad geográfica y las similitudes de recursos) y no revelaban nada sobre el contenido específico de la nueva política adoptada. De las preguntas ignoradas por los estudios de difusión es que surge el estudio de la transferencia de políticas como un subconjunto de la literatura de política comparada (Dolowitz & Marsh, 1996).

Wolman y Page (2002) sostiene que a la creciente literatura sobre la transferencia de políticas le falta un marco analítico que facilite la comprensión y, por lo tanto, la construcción de la teoría. Ambos autores sugieren que la transferencia de políticas es un subconjunto del aprendizaje de políticas, debido a que las políticas no solo requieren de la adquisición de conocimientos, sino también de la utilización de los conocimientos adquiridos en otros lugares. Por tanto, identifican una red de información compuesta por productores, remitentes, facilitadores de información y receptores.

Otros autores como Dolowitz & Marsh (1996) identifican ciertas etiquetas que podrían ayudar a comprender el fenómeno de la transferencia de políticas, como lo son “emulación” y “lesson-drawing” (o aprendizaje de lecciones)². Sin embargo, concluyen que los tres términos se refieren a un “proceso en el cual el conocimiento sobre políticas, arreglos administrativos, instituciones e ideas en un momento y/o lugar se utiliza en el desarrollo de políticas, arreglos administrativos e instituciones en otro momento y/o lugar” (Dolowitz & Marsh, 1996, pág. 344).

Dussauge Laguna (2012, págs. 54-55) retoma la conceptualización de Rose (1991, 1993) y Wolman (2009) sobre transferencia como “un proceso mediante el cual los gobiernos usan de forma intencional ideas/lecciones acerca del funcionamiento de las políticas e instituciones existentes en otros países para informar el (re)diseño/implementación de sus propias políticas públicas”.

Retomando algunas de las ideas de Rose (1991, 1993), Bennett C.J. (1997) desarrolló cuatro características de los procesos de transferencia, que permitirán distanciar o cerrar la brecha entre éste y el análisis tradicional de difusión de políticas. Para confirmar la existencia de la transferencia de políticas, Bennett C.J. (1997, pág. 215) propone:

- i. Puede demostrarse que los factores internos idiosincrásicos no son responsables independientes de la adopción de políticas.

² El lesson - drawing implica examinar políticas o programas de otros lugares para determinar qué se ha hecho para resolver problemas (Bennett, 1991). La principal diferencia con la transferencia de políticas es que el lesson - drawing no requiere la adopción de políticas (Newmark, 2002).

- ii. Se puede demostrar que la adopción no es el resultado de los efectos de fuerzas de modernización similares que tienen los mismos efectos, pero separados, en diferentes estados.
- iii. Se puede demostrar que los responsables políticos son conscientes de la adopción de políticas en otros lugares.
- iv. Se puede demostrar que las pruebas (o evidencia) del extranjero se utilizaron en los debates de política interna.

La transferencia de políticas no ocurre cuando los factores estructurales internos y modernizadores son responsables de la adopción de políticas. La transferencia de políticas también excluye los casos en que los gobiernos desarrollan políticas similares, pero los agentes no eran conscientes de la política exterior y no utilizaron esta evidencia. Esta es una distinción relevante entre la transferencia de políticas y las literaturas de difusión, ya que la difusión puede ocurrir con o sin estos factores estructurales (Bennett C. J., 1997).

Siguiendo la distinción elaborada por Bennett, en la cual la transferencia de políticas excluye los casos en los que un gobierno adopta una política o programa similar a otra que existe en el extranjero, sin tener conciencia de ello, para Newmark (2002, pág. 152) “la transferencia de políticas es una forma más específica de difusión de políticas”, debido a que los estudios de transferencia de políticas descartan los casos en que las políticas surgen de factores estructurales o de modernización, mientras que la difusión los toma en cuenta, el autor considera esta última como una definición más amplia. Asimismo, para Maggetti & Gilardi (2013) la transferencia puede ser subsumida por la difusión.

Diane Stone (2001) presenta otra distinción clave, el énfasis de la literatura de transferencia de políticas es “la comprensión del proceso por el cual las políticas y prácticas pasan de las jurisdicciones exportadoras a importadoras, especialmente los agentes de transferencia de políticas y los procesos de toma de decisiones en las jurisdicciones importadoras” (Stone, 2001, pág. 7). Por su parte, Rob Hulme (2005) retoma la conceptualización de Dolowitz y Marsh (1996, 2000) y argumenta que uno de los principales propósitos de los estudios de transferencia es arrojar luz sobre las motivaciones de los actores en el proceso de políticas, ya sean financieras, ideológicas o simplemente pragmática.

El cómo se utiliza la evidencia o información obtenida depende de factores asociados al entorno de formulación de políticas, por tanto, Dolowitz & Marsh (2012) plantea otra pregunta relevante considerada en los estudios de procesos de transferencia, la relación entre la transferencia de políticas y los resultados de las políticas, es decir, en qué circunstancias la transferencia de políticas puede resultar en una política exitosa o no. Los autores distinguieron tres factores que pueden tener efecto en el fracaso de las políticas. En primer lugar, el prestatario puede tener información insuficiente sobre la política y su funcionamiento en el país del que es transferido, es decir, transferencia no informada. En segundo lugar, elementos cruciales de la política o la estructura institucional en los países originarios no pueden ser trasladados: transferencia incompleta. Tercero, no se presta suficiente atención a las diferencias entre los contextos económicos, sociales, políticos e ideológicos: transferencia inadecuada (Dolowitz & Marsh, 2000).

3.3 Mecanismos de adopción

Uno de los temas centrales de la literatura transferencia es el de los mecanismos (canales) mediante los cuales se propagan las ideas y de transfieren políticas. Asimismo, Eyestone (1977) planteó que el cómo se toman las decisiones de adopción en los Estados es una pregunta relevante para los estudios de difusión.

Según Bender, Keller & Willing (2014) los estudios de transferencia de políticas todavía se caracterizan por la heterogeneidad teórica y la ambigüedad. La literatura que se presentará a continuación puede dar cuenta de la heterogeneidad declarada.

En un primer momento, es posible distinguir según el mecanismo, entre transferencia coercitiva o voluntaria de políticas (Bender, Keller, & Willing, 2014). Según Dolowitz & Marsh (1996, pág. 344) la transferencia de políticas voluntaria “se produce como resultado de la libre elección de los actores políticos” y la transferencia de políticas coercitiva “implica que un gobierno o una institución supranacional empuje, o incluso obligue a otro gobierno a adoptar una política particular”.

Sin embargo, otros autores descartan los mecanismos coercitivos del proceso de transferencia, debido a que “la coerción es una medida de arriba hacia abajo y, como tal, no se trata de mecanismos de gobernanza horizontal como los enfatizados por la estrecha definición de difusión de políticas” (Bender, Keller, & Willing, 2014, pág. 14). Dussauge Laguna (2012) privilegia una visión de la transferencia como un proceso que responde a la autonomía y voluntariedad, en el que el aprendizaje por parte de los hacedores de políticas desempeña un papel fundamental (Page & Mark-Lawson, 2010; Dussauge, 2011 citados en Dussauge, 2012).

Por otro lado, puede existir un punto medio entre la transferencia voluntaria y coercitiva de políticas (Dolowitz, 1998, citado en Newmark, 2002). Dolowitz & Marsh (2000) proponen una tercera categoría conocida como transferencia negociada y para ejemplificar utilizan el caso de la Unión Europea. El Tribunal de Justicia Europeo puede obligar a un Estado a adoptar cierta política, pero dado que las naciones se adhieron de forma voluntaria al organismo de integración, al mismo tiempo que influyen sobre el quehacer del mismo, se considera que la transferencia sería negociada.

Bender, Keller & Willing (2014) distinguen que hay distintos tipos de mecanismos que responden a transferencia voluntaria de políticas, entre los que destacan el aprendizaje, la emulación y la competencia. Si se consideran los tres anteriores y el mecanismo de coerción, llegamos a la distinción en la que hay mayor consenso. Milner (2006), Simmons, Dobbins & Garret (2008), Meseguer & Gilardi (2008) son algunos de los autores que consideran esta categorización dentro de sus estudios.

De acuerdo con Gilardi (2012, pág. 13) “El consenso emergente es que la mayoría de los mecanismos pueden agruparse en cuatro grandes categorías, a saber, la coerción, la competencia, el aprendizaje y la emulación”. Según Osorio (2015) el mecanismo de coerción opera cuando las políticas son adoptadas debido a presiones o incentivos de un actor poderoso, se trata de un mecanismo que opera en sentido vertical, a diferencia de los mecanismos voluntarios que operan en sentido horizontal entre los diversos actores.

El mecanismo de emulación responde a un intento de imitar a un actor y obtener mayor estatus en el concierto internacional. Cuando los países adoptan la política de sus competidores debido a que hay recursos económicos en disputa, se trata de un mecanismo de competencia. El mecanismo de aprendizaje actúa cuando la decisión es tomada luego de seleccionar entre varias alternativas de política la opción más pertinente y adecuada para el problema en cuestión. Será esta distinción y conceptualización la considerada para la presente investigación.

Braun et al. (2007) citados en Bender, Keller & Willing (2014) señalan que cada mecanismo presupone diferentes actores y atribuyen un peso diferente a la agencia y a la estructura, por lo que a continuación se revisará lo que plantea la literatura sobre los actores del proceso de difusión y transferencia.

3.4 Actores

El rol de los agentes se discute ampliamente en la literatura de transferencia. Se suelen destacar a los funcionarios electos, burócratas, partidos políticos, grupos de presión, organizaciones internacionales y expertos como agentes del proceso transferencia (Dolowitz & Marsh, 1996). Newmark (2002) argumenta que la literatura de transferencia les da un papel protagónico a los agentes, debido al uso limitado de explicaciones estructurales. También, al tomar un menor número de casos y entidades, es posible examinar con mayor detalle el papel de los agentes.

Una primera categorización de Walker (1969) citado en Newmark (2002) considera únicamente a los adoptantes, los primeros en adoptar una determinada política se denominan "líderes", mientras que los que últimos que adoptan son "rezagados". Según Wolman & Page (2002, pág. 479) "todos los estudios de transferencia de políticas de los cuales estamos conscientes se centran casi exclusivamente en los receptores de información y el uso que hacen de ella, en lugar de en remitentes y proveedores". Utilizando el marco de la teoría de la información en su estudio, Wolman & Page (2002) encontraron que los remitentes con frecuencia manipulan la información que envían para darle una reputación positiva a sus programas y políticas.

Pero ¿quiénes son remitentes o prestamistas de la política? para Stone (2001) la respuesta habitual es que los gobiernos son los responsables de la transferencia, debido a que la literatura hace hincapié en los actores oficiales: burócratas, políticos y agencias estatales. Stone propone entonces la transferencia es un proceso que se facilita dentro de redes, las cuales son vehículos para la difusión de ideas. Lo cual da paso a la consideración de otros actores como las organizaciones internacionales, que participan en la coordinación y armonización de políticas en todo el mundo (Newmark, 2002).

Según Stone (2001) la literatura tiende a centrarse en el Estado y ha habido una tendencia hacia el "nacionalismo metodológico", por lo que el estudio se limita a la dinámica dentro del Estado. Si bien la transferencia de políticas implica un proceso de intercambio directo entre países exportadores e importadores, puede haber agentes que no sean parte de la jurisdicción importadora o exportadora, pero que faciliten el intercambio y la transferencia entre varias entidades políticas, a este tipo de agente se les conoce como emprendedores de políticas.

Otro debate relevante para la presente investigación se centra en quiénes ocupan el rol de prestamistas y quiénes el rol de prestatarios. De acuerdo con Virginie Mamadouh y sus colegas (2003, pág. 278) citados en Dussauge Laguna (2012, pág. 62) "La idea general es traer consigo mejoras a la sociedad receptora. Tomar prestadas instituciones exitosas de otra parte se ve como un medio para acelerar el desarrollo o alcanzarlo a costos menores. [...] Tomar prestadas instituciones de un país exitoso [siendo el éxito medido en términos de poder militar, prosperidad económica o percepción cultural] es visto como un medio para formar parte de dicho éxito". Mientras que Robertson & Waltman (1992) y Rose (1993) citados en Dolowitz & Marsh (2000) indican que la mayoría de las investigaciones argumenta que hay prestamistas y prestatarios y que estos roles rara vez se intercambian. Sin embargo, no es una regla universal y los países clasificados como prestamistas pueden obtener lecciones de otros, mientras que los países clasificados como prestatarios pueden actuar como modelos (Dolowitz & Marsh, 2000).

3.5 Capacidades institucionales

La literatura ha intentado aclarar qué variables contribuyen a que se desarrolle cierto mecanismo por sobre otros. Las determinantes internas presuponen que la decisión de adoptar una política está fuertemente asociada a las características locales, es decir: las condiciones sociales y económicas de la población, capacidad institucional y también el grado de competencia política (Coêlho, Cavalcante, & Turgeon, 2016). La presente investigación analizará la capacidad institucional como variable explicativa del proceso de adopción doméstico. Por lo que a continuación se hará una breve revisión de las principales definiciones de capacidades institucionales o estatales.

Según Cingolani, Thomsson & Crombrughe (2013) la mayoría de las definiciones de capacidad estatal hace referencia al potencial de ejecución de políticas. Por ejemplo, Fukuyama (2004) sostiene que la capacidad estatal o institucional es la capacidad de los estados para planificar y ejecutar las políticas, y hacer cumplir las leyes.

Andrews, Pritchett, & Woolcock (2017) mencionan que incluso cuando los gobiernos han adoptado la misma política, los resultados entre países pueden ir desde el fracaso completo hasta el éxito. Sostienen que muchos Estados tienen capacidades sesgadas, es decir, que tienen la capacidad para proponer rutinaria y repetidamente políticas, programas y proyectos, pero no capacidad para implementar. Por ejemplo, muchos gobiernos han adoptado las "mejores prácticas" de presupuestación, pero muchos aún fallan en ejecutar sus planes de gastos.

Otros autores brindan en cambio, una lista de funciones que un Estado debe ser capaz de desarrollar: mantener la estabilidad macroeconómica; llevar a cabo y hacer cumplir las políticas en el tiempo; y garantizar que las políticas no sean capturadas por intereses de ciertos grupos (Stein & Tommasi, 2007).

Por otra parte, Grindle (1996) aporta a la conceptualización presentando cuatro categorías de capacidades estatales: "capacidad administrativa" entendida como la habilidad entregar de bienes y servicios; por "capacidad técnica", la habilidad para manejar políticas macroeconómicas y analizar las opciones de política económica; por "capacidad política", a la habilidad de responder a las demandas sociales, permitir la

canalización y representación de los intereses sociales, tomando medidas para promover la participación social; y por “capacidad institucional”, la habilidad para establecer y fortalecer las reglas del juego.

Para Fabián Repetto (2004) el concepto de “capacidad estatal” nos remite a la capacidad que tienen las organizaciones gubernamentales de problematizar, priorizar, decidir y gestionar las cuestiones públicas. Pero a diferencia de Grindle (1996), considera solo a las capacidades administrativas y políticas como componentes fundamentales de la capacidad estatal, debido a que “las cuestiones relacionadas al manejo macroeconómico, así como al resto de las políticas públicas, no son inherentes a las aptitudes técnicas de los funcionarios estatales” (2004, pág. 13) y, por otro lado, que el Estado no es el único actor que construye reglas e instituciones.

Para Repetto (2004) la capacidad administrativa sería aquella que se orienta a la organización interna, los procedimientos y recursos humanos, mientras que la capacidad política permite ‘problematizar’ las demandas de la población, tomar decisiones y representar intereses de los mismos. Además, Repetto (2004) presenta once atributos o expresiones de la capacidad estatal, entre los cuales se encuentran la flexibilidad de la política pública, innovación, sostenibilidad de la política en el tiempo, eficiencia y eficacia de la política, y pertinencia de la oferta de políticas públicas. Estos atributos dan cuenta de la relación entre capacidad estatal y resultado de la política pública.

Autores como Julián Bertranou (2015) entienden capacidad estatal como “la aptitud de los entes estatales para alcanzar los fines que le han sido asignados interna o externamente” (Bertranou, 2015, pág. 39). Según el autor, el concepto de aptitud nos remite a la idea de la existencia (o no) de condiciones para el logro de los resultados previstos.

Julián Bertranou (2015) considera que las capacidades juegan un papel determinante en el desempeño y logro de resultados. Sin embargo, hay que distinguir los conceptos de capacidad estatal y desempeño o resultado. Para Completa (2016) el desempeño institucional hace referencia al comportamiento pasado y se puede expresar en medidas como eficiencia y eficacia, mientras que la capacidad institucional alude al comportamiento potencial y futuro. Es por esto que, según el autor, la capacidad estatal no debe medirse exclusivamente en base a los resultados alcanzados.

Otros autores que también consideran únicamente a los componentes administrativo y político son Gomide & Pires (2014), para ellos, el primer componente se deriva del concepto weberiano de la burocracia, según el cual las autoridades estatales realizan acciones coordinadas y dirigidas a producir resultados, mientras que el segundo se refiere a las habilidades de la burocracia ejecutiva para crear canales de comunicación y negociación con los diversos actores sociales.

3.6 Conceptos adoptados para la investigación

En la presente investigación, los procesos de difusión de políticas serán conceptualizados a partir de la definición de Rogers (2004), según quien, difusión es un proceso en el cual las innovaciones se diseminan a través de ciertos canales de comunicación hacia distintas jurisdicciones. De esta manera, será entendido por el proceso regional en el cual distintas unidades políticas como países y provincias adoptan una innovación.

Por otra parte, se retomará la conceptualización de Dussauge Laguna (2012) sobre los procesos de transferencia, la cual destaca el uso intencional de ideas y lecciones acerca del funcionamiento de las políticas e instituciones existentes en otros países para el diseño políticas públicas. La transferencia será entendida como un proceso bilateral, que considera cómo las ideas y lecciones pasan de una unidad exportadora a una importadora.

Para la presente investigación, se partirá de la categorización de actores del proceso de transferencia presentado por Dolowitz & Marsh (1996) debido a que resuelve las limitaciones presentadas por Stone (2001) de centrarse en actores oficiales y en dinámicas dentro del Estado, al considerar a actores como las organizaciones internacionales que juegan un rol fundamental en la armonización de políticas.

Sobre los mecanismos de adopción, aun cuando se han desarrollado un sinnúmero de etiquetas para describir los mecanismos a través de los cuales las innovaciones son adoptadas, según Gilardi (2012) hay un gran consenso de que la mayoría de esas etiquetas puede agruparse en cuatro grandes categorías: la coerción, el aprendizaje, la emulación y la competencia. La presente investigación solamente considerará las tres primeras y descartará el mecanismo de competencia en el análisis, debido a que son intereses económicos los que suelen motivar la adopción a través de este último (Osorio, 2015).

Finalmente, respecto a las capacidades institucionales como variable de estudio, esta investigación considerará únicamente el componente administrativo – y no el político - que presentó Grindle (1996), y que retoman otros autores como Repetto (2004), Gomide & Pires (2014), debido a que el caso de estudio se ubica en las dependencias del Poder Judicial de Paraguay, el cual no se somete a procesos electorales. La investigación utilizará los indicadores de capacidad administrativa de Gomide & Pires (2014), que serán presentados en el marco metodológico, debido a la necesidad de operacionalizar el concepto.

4. MARCO METODOLÓGICO

4.1 Metodología

El estudio propuesto será cualitativo de tipo explicativo. Esta investigación utilizará el método *process tracing* (rastreo de procesos), el cual según David Collier (2011, pág. 823) “se define como el examen sistemático de la evidencia diagnóstica seleccionada y analizada a la luz de las preguntas e hipótesis de investigación expuestas por el investigador”.

4.2 Caso de estudio

Se seleccionó el caso de adopción del Programa de Facilitadores en Paraguay (2006 – 2008) a partir de un proceso de consulta con la oficina del Programa Interamericano de Facilitadores Judiciales de la OEA, siguiendo criterios de disponibilidad de información y antigüedad de la adopción. Como se mencionaba anteriormente, un proceso de transferencia puede afectar la ola de difusión, al ser Paraguay el primer caso de adopción del modelo de Facilitadores Judiciales ha sido seleccionado para analizar el rol y las motivaciones de la OEA como actor promotor.

4.3 Técnicas e instrumentos de recolección de información

Las técnicas de producción y recolección de información serán entrevistas semiestructuradas a actores clave del proceso de adopción y consulta a fuentes secundarias como informes oficiales y publicaciones referidas al Programa de Facilitadores Judiciales.

La selección de los informantes clave se realizó a través de un muestreo teórico en tanto responden a las categorías de actores del proceso de transferencia presentado por Dolowitz & Marsh (1996), a su vez es un muestreo de caso políticamente importante debido a que se seleccionaron actores que intervinieron directa o indirectamente, pero de modo significativo, en la toma de decisiones para la adopción del modelo.

Tabla 2. Informantes clave

| Cargo |
|---|
| Coordinador del Programa Interamericano de Facilitadores Judiciales OEA |
| Gerente de la Región Sur del Programa Interamericano de Facilitadores Judiciales OEA |
| Funcionaria del Programa Interamericano de Facilitadores Judiciales OEA y ex funcionaria del Servicio Nacional de Facilitadores Judiciales Paraguay |
| Ministro de la Corte Suprema de Justicia de Paraguay y Coordinador del Servicio Nacional de Facilitadores Judiciales |
| Directora Operativa, Servicio Nacional de Facilitadores Judiciales Paraguay |

De los cinco informantes clave identificados inicialmente, durante la investigación solo se lograron contactar y entrevistar a tres de ellos.

4.4 Process Tracing

El *process tracing* es una herramienta analítica que permite extraer inferencias descriptivas y causales a partir de un trazo de la secuencia temporal de eventos o fenómenos. Por tanto, el método permite observar el fenómeno político y social; describir sistemáticamente el fenómeno observado en cada paso de la trayectoria; evaluar las hipótesis planteadas; y comprender los mecanismos causales (Collier, 2011).

George & Bennett (2005, pág. 6) definieron el *process tracing* como “el uso de historias, documentos de archivo, transcripciones de entrevistas y otras fuentes para ver si el proceso causal que una teoría hipotetiza o implicado en un caso es evidente en la secuencia y los valores de las variables intervinientes en ese caso” y Bennett & Checkel añadieron que “el método de process tracing intenta identificar el proceso causal intermedio -la cadena causal y el mecanismo causal- entre una variable independiente (o variables) y el resultado de la variable dependiente” (2015, pág. 5).

a. Comprensión de sistemas

Beach (2017) indica que en los estudios que intentan rastrear procesos causales dentro del caso, se pueden identificar dos mecanismos distintos: comprensión minimalista y comprensión de sistemas. Lo que difiere entre ambos entendimientos es la profundidad de la evidencia empírica sobre el funcionamiento del mecanismo.

La presente investigación pretenderá utilizar la comprensión de sistemas, a través de la cual se descomprime explícitamente el proceso causal que ocurre entre una causa y un resultado, rastreando a profundidad cada una de sus partes constitutivas (Beach, 2017).

En un entendimiento de sistemas se detalla una “historia causal” compuesta por múltiples partes que teóricamente explican cómo la variable independiente provoca la variable dependiente. Cada una de las partes del mecanismo puede describirse en términos de entidades que participan en actividades (Machamer, Darden y Craver, 2000; Machamer, 2004 citados en Beach, 2017). Según Beach (2017, pág. 8) “las entidades son los factores (actores, organizaciones o estructuras) que participan en actividades, mientras que las actividades son los productores de cambio o lo que transmite fuerzas o poderes causales a través de un mecanismo”.

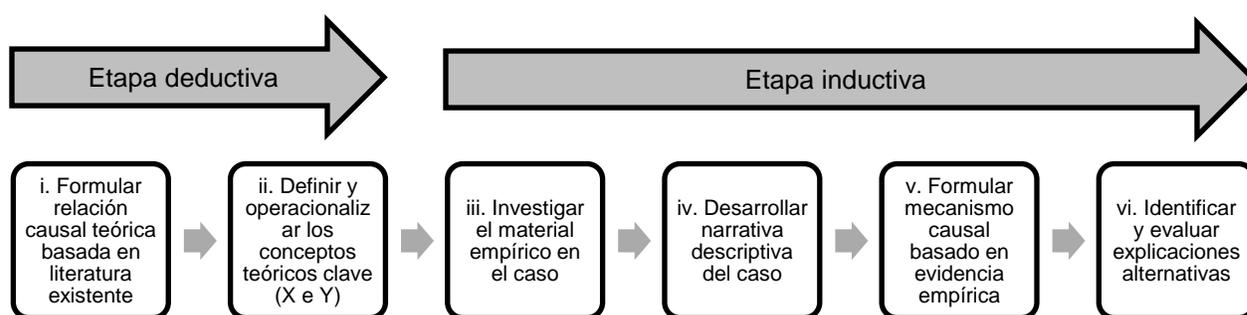
b. Etapas del process tracing

Según Bennett & Checkel (2015), el *process tracing* puede resultar de una mezcla entre inducción y deducción, en donde la mezcla utilizada en una investigación dependerá del conocimiento previo y la teorización del fenómeno y el caso de estudio seleccionado. Según los autores, el process tracing “examina las implicaciones deductivas observables de mecanismos causales hipotéticos dentro de un caso para probar si de hecho podrían explicar el caso, o inductivamente usa evidencia para desarrollar hipótesis que podrían explicar el caso” (Bennett & Checkel, 2015, pág. 7). De esta manera, proponen clasificar el *process tracing* según su desarrollo inductivo (*theory development*) o su desarrollo deductivo (*theory testing*).

En el caso de la presente investigación, debido a que la hipótesis de investigación fue elaborada a partir de la literatura, inicia deductivamente a través de la prueba de teoría (*theory testing*). Sin embargo, hay autores como Bril Mascarenhas, Maillet & Mayaux (2017) que plantean que es posible cuestionar la pertinencia de clasificar o dividir el método entre construcción y prueba de teoría.

Siguiendo la propuesta de Bril Mascarenhas, Maillet & Mayaux (2017), según la cual sería más útil hablar de entradas y momentos del *process tracing*, la presente investigación tendría una entrada deductiva a la que luego se le suma un momento inductivo para identificar los mecanismos causales que operaron en el caso estudiado a partir de la evidencia recolectada.

Ilustración 5. Aplicación del process tracing



Fuente: elaboración propia con base a la propuesta de Bril Mascarenhas, Maillet & Mayaux (2017).

A continuación, se presentan los pasos que se siguieron en la aplicación del método *process tracing*, considerando la mezcla específica de deducción e inducción de la presente investigación.³

Etapa deductiva

- i. El primer paso fue la formulación de una relación causal teórica entre una variable independiente y una dependiente basada en la literatura existente.
- ii. Se operacionalizaron las variables independiente y dependiente y se establecieron indicadores observables.

Etapa inductiva

- iii. Se procedió a la recolección de evidencia empírica del caso a través de entrevistas semiestructuradas y revisión de fuentes secundarias.
- iv. Luego, se desarrolló una narrativa descriptiva de lo que ocurrió en el caso para arrojar luz sobre mecanismos causales potenciales.

³ La decisión de aplicar el método *process tracing*, entendiéndolo como una mezcla de deducción e inducción, se tomó a partir de conversaciones y retroalimentaciones recibidas por parte de la comisión de tesis.

- v. Se utilizó el material empírico como pistas sobre las posibles manifestaciones de un mecanismo causal. Se formuló el mecanismo causal y se descomprimieron sus partes constitutivas.
- vi. Se plantearon hipótesis alternativas sobre la variable independiente y se evaluaron según pruebas de unicidad y certeza para descartar o confirmar la equifinalidad de causas.

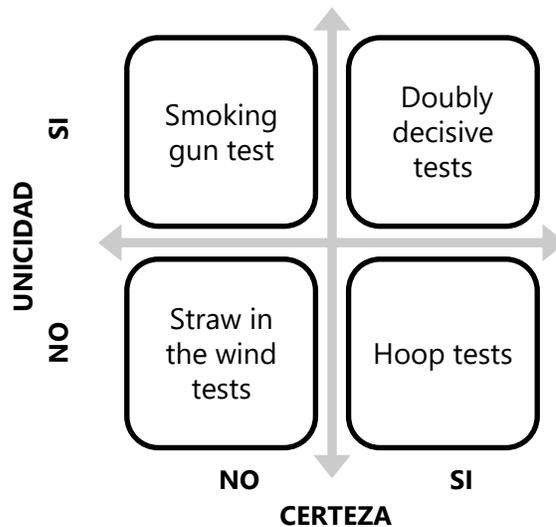
c. Valor probatorio de la evidencia

Tanto el *process tracing* como el enfoque bayesiano, se basan en el uso de pruebas para afirmar algunas explicaciones y poner en duda otras. Ambos enfoques enfatizan que el valor probatorio de la evidencia relativa a las explicaciones competitivas es más importante que el número de piezas de evidencia (Bennett & Checkel, 2015).

Debido a que no todas las pruebas son decisivas, y algunas pueden ser coherentes con varias explicaciones (equifinalidad), Stephen Van Evera ha desarrollado una terminología útil para discutir el valor probatorio de las pruebas, evaluando si la pieza de evidencia es necesaria (certeza) y/o suficiente (unicidad) para probar una relación causal (Bennett & Checkel, 2015).

Van Evera (1997) propone cuatro posibles combinaciones de singularidad y certeza, de las cuales se derivan cuatro pruebas:

Ilustración 6. Test en process tracing



Fuente: elaboración propia con base a Van Evera (1997)

Cada prueba tiene un valor probatorio distintivo, las cuales sirven para apoyar o anular hipótesis explicativas propuestas (Collier , 2010).

- *Hoop tests* (pruebas de aro) sirven para excluir hipótesis alternativas. Fallar una prueba de aro descarta una explicación alternativa, pero pasarla no es suficiente

para aumentar la confianza en la explicación propuesta por el estudio (Bennett & Checkel, 2015).

- *Smoking gun tests* (pruebas de revólver humeante) son útiles para crear una hipótesis. Pasar esta prueba es suficiente para plantear una explicación, pero pasar una prueba de este tipo no es necesario para crear confianza en una explicación (Bennett & Checkel, 2015).
- *Doubly decisive tests* (pruebas doblemente decisivas) son evidencia necesaria y suficiente para proporcionar gran confianza en una explicación (Bennett & Checkel, 2015).
- *Straw in the wind tests* (pruebas de paja en el viento) no son evidencia decisiva, pero una serie de estas pruebas podrían aumentar la confianza en una explicación y reducirla en otras (Bennett & Checkel, 2015).

Pruebas de variables independientes

De manera inductiva, los investigadores pueden utilizar el *process tracing* para identificar una posible explicación o causa al fenómeno de estudio. Pero también, en casos en los cuales los investigadores tienen una hipótesis definida acerca de los efectos de la variable independiente, pueden utilizar el *process tracing* para confirmar que la variable independiente asume un valor relevante para la hipótesis (Collier, 2010).

La presente investigación parte de una hipótesis: las bajas capacidades institucionales de Paraguay incidieron en la presencia de un mecanismo de emulación durante la adopción del Programa de Facilitadores Judiciales. Según Collier (2010), en este caso, antes de rastrear la secuencia causal, es necesario establecer empíricamente la existencia de la variable independiente que son las bajas capacidades institucionales. Las pruebas diagnósticas para establecer que en realidad existían bajas capacidades institucionales se desarrollarán en la sección 5.2.

Pruebas de variables dependientes

Las pruebas de variables dependientes permiten una mejor comprensión del resultado al final de la cadena causal, siguiendo un ejercicio de razonar hacia atrás. Estas pruebas permiten identificar pluralidad de causas que podrían producir el mismo resultado y, de manera alternativa, explorar la posibilidad de que cada causa pueda tener un resultado único (Collier, 2010).

La variable dependiente de la presente investigación es el mecanismo de emulación, por tanto, las pruebas del *process tracing* permitirá descartar o apoyar causas alternativas a la adopción del Programa de Facilitadores Judiciales a través del mecanismo de emulación. Estas pruebas se desarrollan en la sección 6.2.

4.5 Modelo de análisis y sus indicadores

La metodología cualitativa permitirá profundizar en el análisis del proceso de adopción del Programa de Facilitadores Judiciales en Paraguay. Se estudiará la transferencia bilateral de Nicaragua hacia Paraguay, identificando y caracterizando a los actores,

distinguiendo el o los mecanismos de adopción y poniendo a prueba la hipótesis propuesta por el estudio.

a. Mecanismos de adopción

El objetivo general de la investigación es distinguir el o los mecanismos a partir de los cuales se realizó la adopción del Programa de Facilitadores Judiciales en el Paraguay, por lo que se establecerán dimensiones de análisis para estudiar los mecanismos de adopción.

En primer lugar, la investigación clasificará a los mecanismos en tres: aprendizaje, emulación y coerción. Como este estudio aborda el caso de una política social, se descarta la presencia de un mecanismo de competencia, debido a que, en ese caso, son intereses económicos los que suelen motivar la adopción (Osorio, 2015).

Utilizando las definiciones de motivaciones y medios en los mecanismos de Osorio (2015) se plantearon los siguientes indicadores para identificar el o los mecanismos que operaron en la adopción del Programa de Facilitadores Judiciales:

Tabla 3. Dimensiones de análisis para los mecanismos de adopción

| Dimensión | Sub Dimensiones | Indicadores |
|------------|-----------------|---|
| Mecanismos | Aprendizaje | <ul style="list-style-type: none"> - Se estudiaron y evaluaron otras alternativas, lo que permitió determinar que la política adoptada era la opción más adecuada. - La política se ajusta al contexto nacional. - La motivación detrás de la adopción fue intrínseca. |
| | Emulación | <ul style="list-style-type: none"> - Existió un conocimiento acotado de la política y no se consideraron otras alternativas. - No hubo adaptación de la política al contexto nacional. - La motivación detrás de la adopción fue el reconocimiento de otros actores. |
| | Coerción | <ul style="list-style-type: none"> - Existió un conocimiento acotado de la política. - Pudo haber o no una adaptación de la política al contexto nacional. - Las presiones o incentivos ofrecidos por un agente más poderoso motivaron la adopción de la política. |

Fuente: elaboración propia utilizando las definiciones de motivaciones y medios en los mecanismos de Osorio (2015).

b. Actores

El primer objetivo específico de la investigación es identificar y caracterizar a los actores que participaron en la adopción del Programa de Facilitadores Judiciales en Paraguay. Para dar cumplimiento a este objetivo, se plantearán indicadores que servirán para identificar a los actores y el rol que desempeñaron durante el proceso de adopción. En

esta investigación se utilizarán las seis categorías principales de actores involucrados en el proceso de transferencia de políticas de Dolowitz y Marsh (1996)⁴.

Tabla 4. Dimensiones de análisis para los actores

| Dimensión | Sub Dimensiones | Indicadores |
|------------------|---------------------------------------|---|
| Actores | Burócratas | <ul style="list-style-type: none"> - Son funcionarios del servicio público. - Pueden estar presentes en las distintas etapas de la política pública incluyendo la formulación e implementación. - Sus competencias y características pueden variar según el país, la institución específica en la que operen y su cargo. |
| | Funcionarios electos | <ul style="list-style-type: none"> - Obtuvieron su cargo a través de una elección - Ocupan rangos altos, por lo que cuentan con mayores atribuciones y mayor influencia en el proceso de toma de decisiones. - Responden en mayor medida a presiones políticas. |
| | Partidos políticos | <ul style="list-style-type: none"> - Representan intereses particulares de un grupo de la población. - Pueden hacer presión para la adopción de políticas que respondan a sus intereses. |
| | Grupos de presión | <ul style="list-style-type: none"> - Las otras cinco categorías pueden pertenecer a grupos de presión. - Recogen diversos intereses y presionan política, económica y socialmente para impulsar o detener una idea o propuesta. |
| | Emprendedores de políticas / expertos | <ul style="list-style-type: none"> - Son expertos en un tema específico. - Son parte de una red nacional o internacional de expertos que impulsan nuevas ideas de política pública (comunidades epistémicas). - Tienen un rol influyente en la propagación de nuevas ideas. |
| | Instituciones supranacionales | <ul style="list-style-type: none"> - Corresponden a las organizaciones intergubernamentales e internacionales. - Fomentan el intercambio de ideas entre países. - Promueven la armonización de las políticas. - Están involucrados en transferencia y difusión tanto voluntaria como coercitiva. |

Fuente: elaboración propia utilizando la categorización de Dolowitz y Marsh (1996).

⁴ Dentro de su categorización, Dolowitz y Marsh (1996) asigna el mismo nivel a personas y a instituciones, lo cual será considerado para abordar este desafío metodológico.

c. Capacidades institucionales

El segundo objetivo específico es examinar si la capacidad institucional paraguaya incidió en el tipo de mecanismo a partir del cual se desarrolló la adopción. Se establecieron indicadores para medir las capacidades institucionales de Paraguay, que servirá para luego poner a prueba la hipótesis de investigación a partir del método *process tracing*.

Tabla 5. Dimensiones de análisis para las capacidades institucionales

| Dimensión | Sub Dimensión | Indicadores |
|-----------------------------|--------------------------------------|---|
| Capacidades institucionales | Capacidades técnicas administrativas | <ul style="list-style-type: none">- Cuenta con una burocracia profesional que accede a los puestos a través de un sistema de concurso público.- Cuenta con los recursos humanos, financieros y tecnológicos necesarios para el diseño y ejecución de políticas públicas.- Ha desarrollado mecanismos de coordinación intra e inter gubernamental.- Desarrolla procesos para evaluar y monitorear las políticas, programas y proyectos. |

Fuente: elaboración propia utilizando la categorización de capacidades estatales de Repetto (2004).

5. ADOPCIÓN DEL PROGRAMA DE FACILITADORES JUDICIALES EN PARAGUAY

En este capítulo se expone la secuencia temporal del proceso de adopción del Programa de Facilitadores Judiciales en Paraguay, elaborado a partir de cuatro entrevistas realizadas de forma presencial a funcionarios que participaron en la adopción del modelo durante los años 2006 – 2008. Luego, a partir de las dimensiones presentadas en el marco metodológico, se establecerá empíricamente la existencia de bajas capacidades institucionales como variable independiente del estudio y se identificarán a los actores del proceso. Finalmente, se distinguirá el mecanismo que motivó la adopción en el caso paraguayo.

| Cargo del entrevistado | Etiqueta |
|---|--------------|
| Gerente de la Región Sur del Programa Interamericano de Facilitadores Judiciales OEA | Entrevista 1 |
| Directora Operativa, Servicio Nacional de Facilitadores Judiciales Paraguay | Entrevista 2 |
| Funcionaria Programa Interamericano de Facilitadores Judiciales OEA y ex funcionaria del Servicio Nacional de Facilitadores Judiciales Paraguay | Entrevista 3 |
| Directora de Mediación, Corte Suprema de Justicia del Paraguay | Entrevista 4 |

5.1 Proceso de adopción del Programa de Facilitadores Judiciales en Paraguay

El Programa de Facilitadores Judiciales es una estrategia que fue desarrollada a finales de la década de los 90's en Nicaragua con el apoyo de la OEA, para incrementar el acceso a la justicia en las comunidades más aisladas, disminuir la violencia y conflictividad en las comunidades, descongestionar los juzgados a partir de la mediación extrajudicial e incentivar la participación ciudadana (Red de Facilitadores Judiciales, s.f.). Luego de mostrar resultados exitosos, la OEA decidió desarrollar un modelo para extenderlo a otros países de la región (Organización de Estados Americanos, 2007).

En 2006, la OEA organizó el “Primer Seminario de Acceso a Justicia” en Nicaragua, al cual fueron invitados los representantes de los Poderes Judiciales de la región. El objetivo del seminario era compartir la experiencia nicaragüense de facilitadores judiciales que venía desarrollándose con éxito (Entrevista 1 y 2). La Corte Suprema de Justicia del Paraguay recibió la invitación, y los Ministros de Justicia designaron entre sus pares al ministro Miguel Oscar Bajac para representarlos en la actividad (Entrevista 2; ABC, 2006). A la actividad acudieron representantes de Centroamérica y por Suramérica solo llegó el representante de Paraguay (Entrevista 1).

Durante el seminario se realizaron visitas de campo a las zonas rurales. El ministro Oscar Bajac de Paraguay visitó la zona centro de Nicaragua, y tuvo la oportunidad de hablar con jueces, facilitadores y la comunidad (Entrevista 1, 2 y 3), entre las cuales destacó una facilitadora judicial por su edad, quien tenía entre 20 – 21 años de edad y el ministro Bajac consultó a los pobladores si no era ella quien debía, por su edad y experiencia,

buscar el consejo de los adultos mayores, a lo que los pobladores respondieron que la joven facilitadora había sido capacitada por un juez y “les había resuelto el problema que otros no les habían resuelto” (Entrevista 1). Al conocer la experiencia nicaragüense, según la entrevistada 2, el ministro dice “yo me enamoré de lo que es el sistema de facilitadores judiciales en Nicaragua”. A partir de este encuentro en Nicaragua, el ministro Bajac conversa con el representante de la OEA sobre la posibilidad de implementar el modelo en Paraguay, y se compromete a presentarlo ante sus pares (entrevistada 2 y 3).

Al volver a Paraguay, muy entusiasmado, en el pleno de la Corte Suprema de Justicia del Paraguay, el ministro Bajac presentó a sus pares un informe del viaje, y manifestó su interés por aplicar el modelo de facilitadores judiciales en Paraguay (entrevista 2 y 3). El pleno de ministros tomó la decisión institucional, mediante Acta, de adoptar el modelo (entrevista 2 y 3).

Luego de aprobar por unanimidad a través de un Acta del Pleno la adopción el modelo de facilitadores judiciales, se conformó una comisión de trabajo conjunta para gestionar los compromisos adquiridos (CIDSEP, 2009). El ministro Bajac convocó a dos funcionarias de la Corte Suprema de Justicia de su confianza para formar parte de la comisión de trabajo (entrevista 2). Los funcionarios que fueron llamados a formar parte de la comisión no participaron en un concurso público, en realidad, el primer concurso público realizado en el Poder Judicial de Paraguay fue en el año 2015 (entrevista 4).

Las dos funcionarias que conformaron el equipo inicial estaban en comisión de servicio⁵ por parte de la División de Investigación, Legislación y Publicaciones de la Corte Suprema de Justicia, debido a que no contaban con recursos disponibles para contratar a personal, ni recursos materiales o financieros en función del diseño e implementación del servicio (entrevista 1 y 2). Los funcionarios iniciaron su trabajo con recursos prestados de otras dependencias (entrevista 1). Según la entrevista 2, algunos ministros habían mostrado desconfianza por desarrollar el programa con una estrategia de voluntariado, y esto se había traducido en falta de apoyo.

A partir de 2006, el equipo conformado por funcionarios en comisión de servicio inició las comunicaciones con la OEA para organizar la firma de Convenio de Cooperación entre el Secretario General de la OEA, José Miguel Insulza y la presidenta de la Corte Suprema de Justicia, Alicia Pucheta de Correa, la cual se realizó el 13 de abril del 2007 (entrevista 1 y 2). El proceso se demoró un año en concretarse, debido a los intercambios de correos y comunicaciones para definir el rol que la OEA y la Corte Suprema de Justicia del Paraguay iban a desempeñar durante la implementación (entrevista 1).

Al momento de la firma del Acuerdo Bilateral, el Programa Interamericano de Facilitadores Judiciales de la OEA como instancia de cooperación aún no existía, los funcionarios de la OEA que inicialmente asistieron a Paraguay fueron los mismos que asistían a Nicaragua “[...] bueno no éramos programa, no existíamos incluso, más que como un Programa Nacional en Nicaragua” (Entrevista 1). Por lo mismo, el Acuerdo de Cooperación tuvo que ser firmado por el Secretario General de la OEA, José Miguel

⁵ Comisión de servicio es un traslado temporal a otra dirección dentro o fuera de la entidad.

Insulza, y no por parte del Coordinador del Programa Interamericano de Facilitadores Judiciales de la OEA como ocurrió en los siguientes casos de adopción.

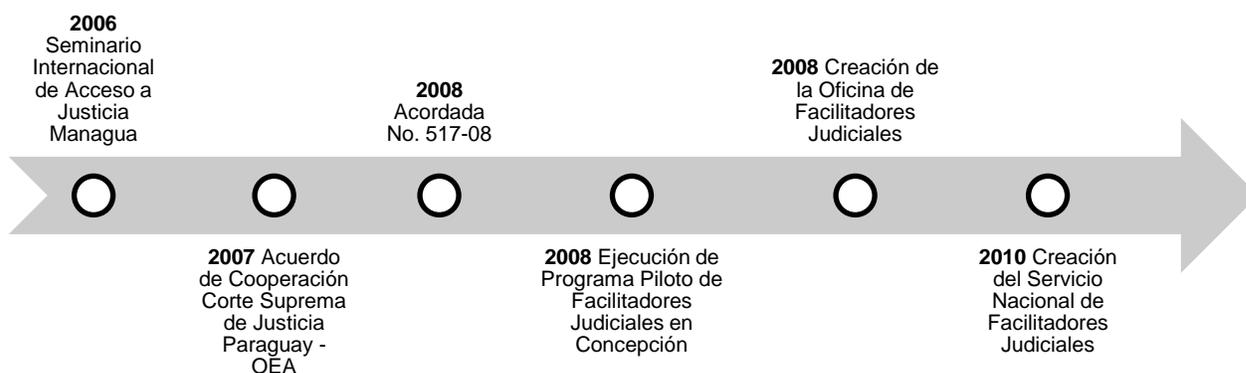
Será importante distinguir estas dos instancias, debido a que el Servicio Nacional de Facilitadores Judiciales es el que instala o adopta el Poder Judicial de cada país, mientras el Programa Interamericano de Facilitadores Judiciales es la estrategia de la OEA para impulsar el modelo en la región.

Luego de firmar el Acuerdo de Cooperación entre la OEA y la Corte Suprema de Justicia de Paraguay en abril 2007, el equipo técnico de la OEA llegó a Asunción e inició el trabajo conjunto con el equipo que el ministro Bajac designó para la elaboración un reglamento que sería presentado al pleno de ministros para crear y reglamentar la figura del Facilitador Judicial y la Oficina de Facilitadores Judiciales (Entrevista 2, CIDSEP, 2009). La propuesta elaborada fue aprobada a través de la Acordada 517-08 el 22 de abril de 2008 (Entrevista 2).

Pese a que la Corte aprobó la Acordada 517-08 para crear la figura del facilitador judicial, cada ministro es superintendente de una circunscripción judicial⁶ y se requiere de su autorización para introducir una iniciativa en su territorio. Por lo mismo, tras la firma de la Acordada 517-08, a finales de abril de 2008, se inició la implementación de un Programa Piloto en la Circunscripción Judicial de Concepción, de la cual es superintendente el ministro Bajac (Entrevistado 1 y 2).

Otra ministra que mostró entusiasmo por el modelo fue la ministra Alicia Pucheta, por lo cual, el equipo del programa naturalmente acudió a ella para solicitarle su autorización e intervenir en su circunscripción judicial (Entrevista 1 y 2) “y la ministra nos dio, bueno, un voto de confianza en dos circunscripciones, Guairá y Caazapá” (Entrevista 1).

Ilustración 7. Secuencia temporal de la adopción del Programa de Facilitadores Judiciales en Paraguay



Fuente: Elaboración propia

⁶ La circunscripción judicial “es la división administrativa del territorio nacional, al efecto de la constitución de Tribunales y Juzgados, que actualmente se encuentra equiparada a la división política (departamentos del país)” (Corte Suprema de Justicia del Paraguay, s.f.).

5.2 Capacidades institucionales

Al momento de la adopción del Programa de Facilitadores Judiciales en Paraguay, la Corte Suprema de Justicia no disponía de recursos humanos, financieros y tecnológicos necesarios para el diseño y ejecución del Programa de Facilitadores Judiciales.

Cuando empezamos éramos yo, y yo fui arreando a dos o tres funcionarias de diferentes áreas, no teníamos funcionarios, no teníamos presupuesto, no teníamos nada [...] entonces no existía absolutamente nada, utilizábamos nuestros propios vehículos, nuestro propio combustible, nos íbamos en colectivo, nos íbamos como podíamos, a las circunscripciones judiciales, en este caso Concepción cuando iniciamos, que es un territorio bastante lejano porque queda a 5-6 horas casi de acá de Asunción (Entrevistada 2).

La Oficina de Facilitadores Judiciales se crea en la Ley de Presupuesto General de la Nación del ejercicio fiscal del año 2008 (Congreso Nacional de Paraguay, 2014) y según la entrevista 3 “en un primer momento se tomó la decisión institucional de tener servicio de facilitadores judiciales y se utilizaron los recursos disponibles propios dentro de la institución para empezar a organizar lo que iba a ser el servicio de facilitadores” por lo que la implementación del programa en 2008 inició sin presupuesto.

Según la entrevista 3, al inicio se trabajó en el convencimiento institucional y posteriormente en la expansión del servicio a nivel nacional. A medida que se fue extendiendo el programa a otras circunscripciones, la necesidad de contar con un presupuesto se hizo más evidente.

A partir de ahí se empezaron a ver los mecanismos presupuestarios, porque la idea es que con el transcurrir del tiempo formara parte de la estructura regular del Poder Judicial, [...] entendiendo que había que tener una estructura que pudiera ir acompañando el crecimiento, sobre todo porque queríamos ir haciéndolo a nivel nacional [...] (entrevista 3).

Por consiguiente, se elaboró una propuesta de subprograma para presentarlo a la Dirección de Planificación Estratégica de la Corte Suprema de Justicia, y posteriormente someterlo a aprobación del Parlamento (Entrevista 1, 2 y 3). De esa manera, se crea el Sistema Nacional de Facilitadores Judiciales como un subprograma de la Corte Suprema de Justicia a través de la Ley de Presupuesto General de la Nación del ejercicio fiscal del año 2010 (Congreso Nacional de Paraguay, 2014) momento a partir del cual se empieza a disponer de recursos para contratación de personal y expansión del servicio.

[...] empezamos a hacer lobby en el parlamento, empezamos a ver que figura presupuestaria podíamos utilizar para poder avanzar con el tema de la implementación de facilitadores, empezamos a hacer lobby, le visitamos a las comisiones de presupuesto, visitamos y creamos... porque para que la Corte Suprema de Justicia apruebe un programa o subprograma uno tenía que armar toda una estructura, verdad, fundamentar [...] armamos todo un material de por lo menos 40 - 50 páginas sobre cómo iba a funcionar el sistema de facilitadores

judiciales, para que la Dirección de Planificación Estratégica nos aprobara eso (Entrevista 2).

Al mismo tiempo, los funcionarios de la Corte Suprema de Justicia se dieron cuenta de que requerían de mayor capacitación, debido a que no disponían de competencias para el diseño y gestión del servicio.

[...] cuando nos sentamos con la gente de la OEA, lo primero que me dijeron “bueno vamos a trabajar un Plan Operativo Anual (POA)”, y yo soy abogada, o sea nunca hemos trabajado con un POA [...] entonces fue un desafío, hay muchas cosas que nosotros no conocemos, que no manejamos, nos hablaros de línea de base, de indicadores, de impacto, vocabulario no manejado por un abogado, normalmente, y tampoco exigido. Entonces ahí es en donde nos propusimos buscar una maestría que tenga algo que ver con este tema, porque era deprimente hablar con los técnicos y no entender qué es lo que ellos querían [...] (Entrevistada 2).

Sobre las capacidades de coordinación inter e intra institucional, el entrevistado 1 explicó que el rol del juez de paz era relevante, debido a que es la figura que juramenta, capacita y acompaña al facilitador judicial en el territorio y además es la primera cara del Poder Judicial ante los pobladores, pero al momento de la adopción, se encontró con Circunscripciones Judiciales en las cuales el equipo de jueces de paz no tenía ningún tipo de integración, incluso se desconocían entre ellos, por lo cual era difícil disponer de mecanismos de coordinación. Una anécdota que utilizó el entrevistado 1 para ejemplificar esto fue una reunión de jueces de paz realizada en Encarnación.

Y nos dice una jueza “¿me permite? ¿quién era el señor que estaba hablando?”, entonces un funcionario le dice “él es el presidente de la Corte, ¿no lo conocen?”, le responden que no, que era la primera vez que se reunían, nosotros les preguntamos “pero ¿ustedes se conocen?”, nos responden que no, hasta ese momento se iban a conocer, entonces nosotros les pedimos que se presentaran, y yo recuerdo un par de juezas que estaban una a la par de la otra y dijeron “ah, ¿usted es la jueza?...”, eran de municipios vecinos y no se conocían [...] (Entrevista 1).

En otro nivel de coordinación intra institucional, la entrevista 2 mencionó que las vías de comunicación entre la Oficina de Facilitadores Judiciales y otras oficinas o divisiones de la Corte Suprema de Justicia eran verticales, “todo era directamente con el Ministro [...] entonces nuestro contacto era directo: Ministro – nosotros” también, mencionó que por ejemplo, con la Dirección de Planificación Estratégica, la única ocasión en la que trabajaron real y efectivamente fue en el momento de aprobación del servicio como sub programa de la Corte Suprema de Justicia.

Sin embargo, actualmente se han desarrollado mecanismos de coordinación inter institucional. Los facilitadores judiciales han sido capacitados por otras instituciones para brindar charlas a la comunidad en diversas temáticas: Policía Nacional (seguridad ciudadana), Ministerio de salud (embarazo precoz y salud reproductiva), Ministerio del Interior, la Secretaría Nacional Anti Drogas (SENAD), Secretaría de la Mujer, Ministerio

Público (Unidad Especializada en la Lucha contra la Trata de Personas y Explotación Sexual en Niñas, Niños y Adolescentes), y ONG's (adulto mayor) (Organización de Estados Americanos, 2015). Y también, mecanismos de coordinación intra institución, como el Proyecto de Mediación Móvil que es ejecutado de forma conjunta por la Dirección de Mediación y el Servicio Nacional de Facilitadores Judiciales (entrevista 4).

Finalmente, sobre las capacidades de evaluación y monitoreo, según la entrevista 1 y 3, al momento de la adopción del modelo de facilitadores judiciales, la Corte Suprema de Justicia de Paraguay no contaba con mecanismos de evaluación y monitoreo. Según la entrevista 1 los oficiales de la OEA fueron quienes inicialmente establecieron metas e indicadores "no existían, después fuimos creando mecanismos de seguimiento, de control, desde la OEA".

De hecho, fue la OEA quien en el año 2008 en alianza con el Centro de Interdisciplinario de Derechos Social y Economía Política (CIDSEP) elaboró la línea de base del Programa de Facilitadores Judiciales en Paraguay (CIDSEP, 2009). Los entrevistados 1, 2 y 3 reconocen que actualmente el Servicio Nacional de Facilitadores Judiciales de la Corte Suprema de Justicia ha desarrollado herramientas de monitoreo.

El relato de las funcionarias que conformaron en el equipo inicial a cargo del diseño e implementación del Programa de Facilitadores Judiciales es una prueba doblemente decisiva (*doubly decisive tests*) para establecer empíricamente la presencia de la variable independiente del estudio, debido a que declaran la falta de recursos humanos y financieros necesarios, conocimiento técnico, mecanismos de coordinación, monitoreo y evaluación. Por otra parte, aun cuando el relato del entrevistado 1, debido a su papel de espectador, es una prueba de paja en el viento (*straw in the wind tests*), es decir, no es evidencia necesaria ni suficiente, aunque si aumenta la confianza para establecer empíricamente la existencia de bajas capacidades institucionales en el Poder Judicial de Paraguay al momento de la adopción.

5.3 Actores

A continuación, siguiendo la categorización de actores del proceso de transferencia de políticas de Dolowitz & Marsh (1996), y a partir de la información recolectada durante las entrevistas, se lograron identificar y caracterizar tres categorías de actores que participaron en el proceso de adopción del Programa de Facilitadores Judiciales en Paraguay que serán descritas a continuación. También se descartó la presencia de partidos políticos, grupos de presión y expertos o emprendedores de políticas durante el proceso.

a. Políticos

Por medio de la Resolución No. 161 de fecha 15 de marzo del año 2004 se designó al Dr. Miguel Oscar Bajac como nuevo Ministro de Justicia, quien en el año 2006 se convirtió en el principal promotor del Programa de Facilitadores Judiciales dentro de la institución.

Aunque el Ministro Miguel Oscar Bajac se encontraba afiliado al Partido Liberal Radical Auténtico (PLRA), una vez que asumió como Ministros de Justicia, el Código de Ética

Judicial, siguiendo el principio de independencia institucional, política y económica, lo obliga a mantener su independencia en relación a partidos políticos, asociaciones, movimientos, etc., a abstenerse de realizar cualquier actividad político-partidaria como ocupar cargos en los partidos políticos y omitir toda conducta que pudiera implicar la búsqueda de apoyo político partidario (Poder Judicial de Paraguay, 2012).

b. Burócratas

Los burócratas que integraron el equipo inicial de trabajo para diseñar e implementar el Programa de Facilitadores Judiciales fueron seleccionados por un criterio de confianza, y no a través de un sistema de concurso público. Como se mencionó en el capítulo anterior, en el momento de la adopción, el equipo de burócratas a cargo del programa contaba con bajas capacidades administrativas. Al igual que el Ministro de Justicia Miguel Oscar Bajac, los técnicos a cargo del programa se han mantenido en sus puestos durante los últimos diez años.

c. Organismos Internacionales

La Organización de Estados Americanos desempeñó el papel de promotor del programa a nivel regional, brindó asistencia técnica al Poder Judicial de Nicaragua desde finales de la década de los 90's y al Poder Judicial de Paraguay desde el año 2006 y apoyó en el apalancamiento de recursos de cooperación internacional, por mandato de su Secretaría General. A partir de la firma de Convenios de Cooperación y la creación del Programa Interamericano de Facilitadores Judiciales como instancia de cooperación regional, la OEA asumió un rol protagonista durante las etapas de diseño e implementación tanto en Nicaragua como en Paraguay. También, a través de fondos de cooperación externa, la OEA desarrolló proyectos para la instalación del modelo de facilitadores judiciales en la región, entre los que destacan:

Tabla 6. Proyectos de la OEA para el establecimiento y expansión del modelo de facilitadores judiciales en la región

| Proyecto 1: Establecimiento del Programa Interamericano de Facilitadores Judiciales en Paraguay | |
|--|---|
| Instituciones coordinadoras | Secretaría de Asuntos Jurídicos de la OEA - Programa Interamericano de Facilitadores Judiciales |
| Fechas de ejecución | Enero 2008 – diciembre 2008 |
| Monto de financiamiento en dólares | 450.750 |
| Proyecto 2: Expansión del Programa Interamericano de Facilitadores Judiciales en Paraguay | |
| Instituciones coordinadoras | Secretaría de Asuntos Jurídicos de la OEA - Programa Interamericano de Facilitadores Judiciales |
| Fechas de ejecución | Enero 2009 - junio 2011 |
| Monto de financiamiento en dólares | 982.955 |

| Proyecto 3: Expansión Regional del Programa Interamericano de Facilitadores Judiciales en Paraguay, Panamá y otras acciones | |
|--|---|
| Instituciones coordinadoras | Secretaría de Asuntos Jurídicos de la OEA - Programa Interamericano de Facilitadores Judiciales |
| Fechas de ejecución | Enero 2010 – diciembre 2011 |
| Monto de financiamiento en dólares | 982.955 |
| Proyecto 4: Programa de apoyo al establecimiento de servicios de facilitadores judiciales en Centroamérica | |
| Instituciones coordinadoras | Sin dato |
| Fecha de ejecución | Julio 2012 – diciembre 2015 |
| Monto de financiamiento en dólares | Sin dato |

Fuente: Elaboración propia a partir de la “Evaluación a medio término del Programa de Programa Interamericano de Facilitadores Judiciales de la Organización de los Estados Americanos (PIFJ/OEA)” de Kruijt & Córdova (2015) y del “Informe Final de la Evaluación de los Efectos Directos del Programa Interamericano de Facilitadores Judiciales en Paraguay” de la Organización de Estados Americanos (2011).

A continuación, se presenta una matriz sobre los roles que desempeñó cada actor identificado durante la adopción del Programa de Facilitadores Judiciales en Paraguay.

Tabla 7. Matriz de roles

| Actor | Promoción del modelo | Adopción del modelo | Diseño de la política | Implementación de la política |
|------------------------------|-----------------------------|----------------------------|------------------------------|--------------------------------------|
| OEA | X | | X | X |
| Ministros de Justicia | | X | X | |
| Burócratas | | | X | X |
| Partidos Políticos | | | | |
| Grupos de presión | | | | |
| Expertos | | | | |

Fuente: Elaboración propia

5.4 Mecanismo de adopción

Según Osorio (2015, pág. 33) los mecanismos (o canales) de adopción intentan dilucidar “cuáles son las razones que explican la adopción de una innovación por parte de un Estado”. Al indagar sobre el proceso de adopción del Programa de Facilitadores Judiciales en Paraguay, se procedió a rastrear las motivaciones y los medios para distinguir el mecanismo de adopción presente, según la propuesta elaborada por Osorio (2015).

- a. Motivaciones: “la política es adoptada buscando emular a un actor con mayor estatus o porque la política está de moda. El motivo es superficial y puede carecer de fundamento (o ser este muy débil)” (Osorio, 2015, pág. 36).

A pesar de que por Acta del Pleno se tomó la decisión de adoptar el Programa de Facilitadores Judiciales, muchos ministros habían manifestado que no confiaban en la figura del voluntariado, y, por lo tanto, la medida se tomó con la intención de “probar” la iniciativa. Según la entrevista 2 “existían muchos ministros que consideraban de que era como decir 'bueno, listo, genial, anda hace, pero vamos a ver si te sale' era como que no creían mucho, incluso uno de ellos nos lo había manifestado que no confiaba en el voluntariado, no confiaba en la figura del voluntariado [...] había un poco de desconfianza en ese sentido, entonces había cierta falta de apoyo”.

Por otra parte, según la entrevista 1, la alianza con la OEA motivó la adopción, por lo que accedieron a “probar” la iniciativa. “bueno yo creo, a ver, te voy a ser honesto, creo que un poco era con la alianza con la OEA, inicialmente, en lo general, el ministro Bajac si vino totalmente convencido porque lo conoció, pero el resto dijeron 'bueno... ¿es con la OEA?... si, nos interesa la bandera de la OEA’” (entrevista 1). La entrevista 1 también reveló que había una impresión de que solamente se iba a firmar el convenio como actividad protocolaria, sin mayor seguimiento.

Finalmente, la entrevista 3 reveló que “en aquel momento realmente la propuesta fue demasiado novedosa, era interesante porque en primer lugar no suponía recursos, destinar recursos que siempre son escasos para subsanar una situación social que era muy fuerte, que era muy grande [...] en ese momento era algo súper novedoso, y era una alternativa viable que no suponía erogaciones que no estaban previstas en el presupuesto, si había mucho escepticismo por el hecho de que cómo un facilitador sin remuneración va a estar destinando su tiempo, sus recursos”. En su visita de campo, el ministro Bajac también se preguntó por qué los facilitadores trabajaban sin ninguna remuneración y aunque les compartió lo observado, según la entrevista 3 “muchos de ellos dijeron 'probemos a ver con ciertas reservas, pero probemos’”.

- b. Medios: “se realiza un proceso de conocimiento acotado a esta política sin considerar mayormente otras alternativas. No implica mayor adaptación al contexto nacional” (Osorio, 2015, pág. 36).

En el caso de adopción del Programa de Facilitadores Judiciales en Paraguay, según el entrevistado 1, inicialmente no se le realizaron ajustes o adaptaciones al modelo en Paraguay, porque la única experiencia validada por la OEA había sido la nicaragüense “entonces si funcionaba en Nicaragua funcionaba en otra parte”. Las características principales del modelo se mantuvieron en Paraguay. Según el entrevistado 1 “hay un patrón común, denominador común, nosotros decimos ‘esto tiene que ser un facilitador’ o sea porque eso es viable en Argentina, en Brasil, Paraguay, en Honduras o El Salvador”.

Hay otro patrón en ambos países que llama la atención, el rol de la OEA, el cual no consistía únicamente de brindar asistencia técnica, además, tomaba responsabilidad durante la implementación del programa, los funcionarios de la OEA se encargaban directamente de nombrar a los facilitadores, organizar reuniones de coordinación, y de

monitorear el programa “nosotros éramos hacedores de cosas, igual en Nicaragua igual en Paraguay” (entrevistado 1)

Inicialmente según el entrevistado 1 el modelo que se desarrolló en Nicaragua fue por muchos años, implementado por la misma OEA, con fondos de cooperación, y tomó diez años en que el Poder Judicial lo adoptara como propio. Este modelo en el cual la OEA asumía responsabilidades en la implementación fue el llevado a Paraguay. De esta manera, el entrevistado 1 justifica que el modelo importado era el mismo.

En cambio, según la entrevista 2 “si, se hicieron adaptaciones, cuando se trae el modelo, se trae el modelo de Nicaragua, había cosas que había que modificar, entonces se modificaron y creo que salió resultó mejor el original”, mientras que la entrevistada 3 asegura que

Se hicieron varios ajustes y muchas adaptaciones, porque nuestra sociedad, si bien todos compartimos en América Latina el problema de la pobreza y la falta de acceso a justicia, nuestra cultura es distinta, nuestra manera de abordar las problemáticas también es diferentes [...]

Sin embargo, de la lectura de la Acordada 517-08, se puede concluir que el modelo adoptado en Paraguay no posee características relevantes propias. Las principales adaptaciones del modelo son mínimas y se encuentran detalladas en la presentación de la Unidad I del Diplomado en Dirección del Servicio Nacional de Facilitadores Judiciales elaborado por la Organización de Estados Americanos (2014):

- En el reglamento de Facilitadores Judiciales de Paraguay se establecen cinco años de residencia y en Nicaragua al menos uno, para ser escogidos como facilitadores judiciales (Organización de Estados Americanos, 2014).
- Los reglamentos de Facilitadores Judiciales piden cierto nivel educativo. En Paraguay “haber culminado como mínimo la educación escolar básica” y en Nicaragua “ser alfabeto” (Organización de Estados Americanos, 2014; Entrevista 2).
- Debido a que la organización del Poder Judicial es diferente en cada país, quien ejerce la figura de liderazgo en cada circunscripción o departamento difiere por país: en Paraguay los tribunales locales designan a un funcionario como enlace operativo, mientras que, en Nicaragua, existen los delegados administrativos de circunscripción/departamento (Organización de Estados Americanos, 2014).

Los elementos que se adaptan pueden corresponder a los fines y objetivos perseguidos por la política o a los medios y recursos para crear e implementar la política (Harguindéguy, 2015). En el caso de la adopción del Programa de Facilitadores Judiciales, se observa que los ajustes que realizó el Poder Judicial de Paraguay al modelo corresponden a adaptaciones de medios, como los criterios de selección del facilitador judicial, conservando el propósito que justifica la política.

Finalmente, según Crespi, Fernández-Arias & Stein (2014), las políticas públicas se aplican en contextos muy específicos, llenos de “reglas de juego” explícitas y tácitas, las

cuales en algunos casos no se reflejan en las leyes formales y pueden ser determinantes para el éxito de la política.

Por ejemplo, durante la ejecución del Programa de Facilitadores Judiciales en Nicaragua, la presencia de elementos como cohesión social en las comunidades, confianza de los habitantes hacia sus líderes y apertura al trabajo voluntario, podrían no encontrarse explícitamente como conductas requeridas en el diseño del programa y es probable que la adopción del modelo en entornos con ausencia de esos componentes no se alcancen los mismos resultados exitosos. *“Es la parte “tácita” —las reglas de comportamiento no escritas— lo que hace que sea tan difícil adoptar lo que funciona bien en otra parte”* (Crespi, Fernández-Arias, & Stein, 2014, pág. 406).

Como se mencionó anteriormente, los Ministros de Justicia de Paraguay discutieron sobre la probabilidad de que los líderes comunitarios trabajaran de forma voluntaria en la implementación del programa (entrevista 2 y 3), pero de la discusión y la duda sobre la posibilidad de encontrar ese elemento, no surgió ningún estudio sobre la caracterización de las comunidades a intervenir. Esto explica que la implementación se llevara a cabo con cierto escepticismo por parte de los mismos Ministros de Justicia que aprobaron la adopción del modelo (entrevista 2 y 3).

Andrews (2013:45) describe las instituciones como icebergs, “una gran parte de cualquier lógica institucional es invisible o se encuentra por debajo de la línea de flotación porque es informal: implícita, no escrita y rara vez visible”. La transferencia de políticas públicas se enfrenta siempre a la dificultad de identificar y replicar los elementos informales, implícitos y no escritos del entorno institucional exportador (Crespi, Fernández-Arias, & Stein, 2014).

Finalmente, se descarta un mecanismo de aprendizaje, debido a que según la entrevista 1, 2 y 3 previo a la adopción del Programa de Facilitadores Judiciales en Paraguay, el problema público no se encontraba instalado en la agenda pública, los ministros de la Corte Suprema de Justicia no consideraron otras alternativas de política pública y no realizaron estudios previos a la adopción para evaluar el modelo. Además, durante la investigación, se registraron pocos documentos, reportes o discusiones nacionales sobre acceso a justicia previo a la adopción del modelo. También, se descarta el mecanismo de coerción, debido a que la adopción no se encontraba vinculada a la obtención de financiamiento de parte de la banca internacional y su no adopción no implicaba una penalización de parte de un actor poderoso.

Se determinó que la OEA jugó un rol importante en la validación internacional del modelo, y aun cuando dos de las entrevistas aseguran que se realizaron adaptaciones, de la revisión de los documentos oficiales y del contraste entre ambos modelos, se determinó que la adaptación al contexto nacional fue limitada. La motivación fue superficial, debido a que aun cuando ciertos ministros desconfiaron del modelo que se sostiene en la figura del voluntariado, aprobaron la adopción debido a que el ministro Oscar Bajac llegó a Paraguay “muy entusiasmado, entonces a sus pares les pareció un buen proyecto, y dijeron ‘lleva adelante para que no digas que no te dimos la oportunidad’” (entrevista 2). A partir de la evidencia empírica presentada, se confirmó la presencia de un mecanismo de emulación.

6. OPTIMIZACIÓN DE ACUERDO A CAPACIDADES

A través del análisis de la evidencia empírica, se determinó que las bajas capacidades institucionales del Poder Judicial de Paraguay causaron la emulación del modelo de Facilitadores Judiciales a través de un mecanismo causal que se denominará “optimización de acuerdo a capacidades”.

A continuación, se describirá el mecanismo causal, detallando una "historia causal" que explica cómo la X provoca la Y, y finalmente se discuten explicaciones alternativas.

6.1 Mecanismo causal

Debido a que el problema público no estaba instalado en la agenda pública, no había recursos materiales, humanos o tecnológicos asignados previamente para impulsar una estrategia de acceso a justicia. En el momento que la información sobre el Programa de Facilitadores Judiciales de Nicaragua estuvo disponible para los Ministros de Justicia de Paraguay, estos últimos no se encontraban en una búsqueda exhaustiva de alternativas para dar respuesta al problema público.

Según Weyland (2004) la adopción de modelos extranjeros conlleva beneficios y riesgos. Debido a las bajas capacidades institucionales del Poder Judicial de Paraguay, no se realizó ninguna evaluación sobre los posibles riesgos que conllevaría la adopción. De una evaluación previa se podrían desprender conclusiones importantes como, por ejemplo: si Paraguay contaba con las condiciones necesarias para implementar el modelo nicaragüense, o si habría sido necesario realizar adaptaciones al modelo.

A causa de falta de capacidad técnica local y de estudios sobre las implicancias de la adopción en el resultado, el Poder Judicial reconoció a la OEA como un actor experto, y le cedió un espacio importante durante las etapas de diseño e implementación. La OEA al ser el promotor de la intervención, intentaba validar la experiencia internacionalmente, y siendo Paraguay el primer país en adoptar, podría haber tenido el interés de que no se realizaran ajustes o adaptaciones al modelo. Crear un “one size fits all” o modelo estándar para difundir en la región.

Este interés por validar y difundir el modelo se puede deducir de los objetivos del proyecto “Establecimiento del Programa Interamericano de Facilitadores Judiciales en Paraguay” que coordinó la Secretaría de Asuntos Jurídicos y el Programa Interamericano de Facilitadores Judiciales de la OEA entre enero y diciembre de 2008, entre los cuales destaca: “Sensibilizar a los usuarios del servicio y a los funcionarios del Poder Judicial en Paraguay, así como posicionar local e internacionalmente la modalidad de facilitadores como una experiencia líder mediante la difusión local e internacional de los resultados del Proyecto” (Organización de Estados Americanos, 2011, pág. 8).

Finalmente, un mecanismo de emulación no implica la ausencia de un cálculo de costos y beneficios. Debido a su incapacidad para generar información o adaptaciones, el Poder Judicial se limitaría a la información disponible presentada por el país en el cual se desarrolló la idea o por el promotor del modelo, dando por resultado un proceso de toma de decisión racional pero limitada.

Sobre la información que estuvo disponible para los Ministros de Justicia de Paraguay, en distintas notas de prensa del Poder Judicial que dan cuenta sobre las primeras reuniones realizadas durante 2007 – 2008 entre funcionarios del Poder Judicial de Paraguay, la OEA y el Poder Judicial de Nicaragua e informes elaborados por el Poder Judicial de Nicaragua y la OEA en el mismo periodo, se distinguen las ideas clave que circulaban sobre la experiencia de Nicaragua en la ejecución del Programa de Facilitadores Judiciales:

- El modelo prometió bajos costos de operación.

La integración del Servicio en las estructuras regulares de los órganos de justicia existentes en cada Poder Judicial hace que el costo de operación para el funcionamiento del Servicio resulte bastante económico, sumado a esto se destaca la labor voluntaria que los facilitadores judiciales realizan sin la intención de recibir ningún tipo de remuneración económica (Red de Facilitadores Judiciales, s.f. ¶ 4).

De la misma manera, según el Magistrado Marvin Aguilar García, encargado del Servicio de Facilitadores Judiciales en Nicaragua:

El secreto de la auto sostenibilidad está en el trabajo entusiasta de los Facilitadores y en el papel de los Jueces Locales, de Distrito, Tribunales, Defensores, Procuradores, Ministerio Público, Policía [...] Deseamos un sistema de Facilitadores integrado y fortalecido institucionalmente dentro del actual sistema de justicia nicaragüense, no queremos un programa de Facilitadores, como algo “especial” que signifique algo aparte y apartado, sino que la actividad de ellos forme parte del trabajo normal de todos los operadores de Justicia (Aguilar García, 2007, págs. 14-15).

- El modelo prometió disminuir la mora judicial y descongestionar los juzgados.

En 2008, dos facilitadores judiciales y un magistrado de Nicaragua viajaron a Asunción para intercambiar experiencias con funcionarios del Poder Judicial de Paraguay e informaron sobre los logros del modelo en Nicaragua:

El magistrado Briceño destacó que al principio, los jueces pensaron que el nuevo programa sería una carga más para ellos, debido a las constantes capacitaciones que debían realizar a los voluntarios, pero rápidamente cambiaron de mentalidad debido a que comprobaron que sus juzgados dejaron de recibir casi un 60% de causas leves (Poder Judicial de Paraguay, 2008, ¶ 3).

- El modelo también prometió aumentar el acceso a justicia y generar un ahorro para los pobladores.

En una reunión realizada en abril de 2007 entre Ministros de la Corte Suprema de Justicia del Paraguay, el representante de la OEA en Nicaragua y el coordinador del Programa de Facilitadores Judiciales Rurales de Nicaragua, éste último sostuvo que

el programa ha tenido un impacto importante en términos de acceso a justicia en Nicaragua:

Este es un programa anti pobreza porque la gente tiene acceso más fácil y rápido a la Justicia y no se gasta en viajes y abogados, además se ahorra tiempo [...] en Nicaragua se logró reducir los conflictos y que existen menos casos injustificados (Poder Judicial de Paraguay, 2007, ¶ 4).

- También, apuntaba a mejorar la imagen institucional del Poder Judicial.

Según la Red de Facilitadores Judiciales (s.f.) el Programa de Facilitadores Judiciales “Lo han hecho más eficiente, reducen costos y, sobre todo, han humanizado la justicia, construyendo a una mejor percepción”.

[...] entonces este Programa le ha venido a lavar la cara a... la imagen pública a los Poderes Judiciales, no solo a los Poderes Judiciales, a otras instituciones del Estado inclusive, y el facilitador es el único referente, muchas veces, tierra adentro del Poder Judicial (Entrevista 1).

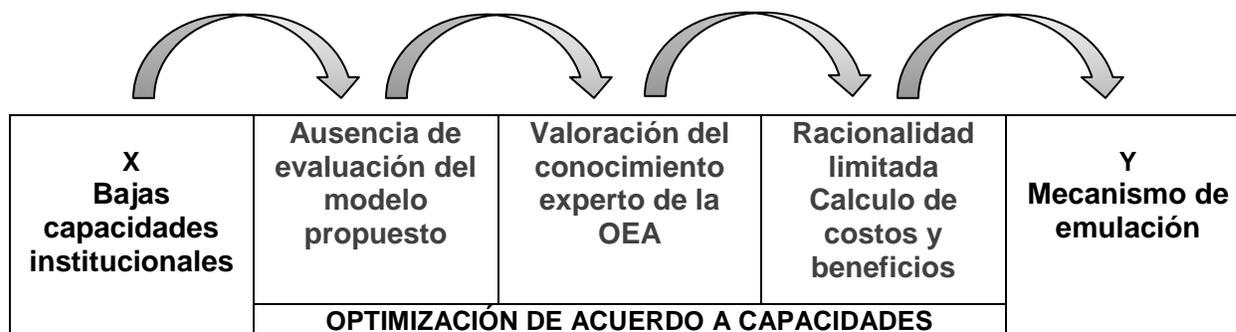
Durante el Seminario Internacional del Sistema de Facilitadores Judiciales realizado en la ciudad de Asunción en junio del 2008, el ministro Miguel Oscar Bajac declaró que el modelo de facilitadores judiciales se puso en marcha en Paraguay a partir de una provechosa discusión en el seno de la Corte Suprema de Justicia:

Este programa fue muy estudiado en la Corte, muy discutido, pero una discusión provechosa. La misma hizo que naciera la implementación de este programa en Paraguay (Poder Judicial de Paraguay, 2008, ¶ 4).

Aun así, para Rubio Barceló (2002, pág. 29), los presupuestos de la racionalidad absoluta son irreales, y presume que “los decisores actúan en entornos caracterizados por la falta de información y tiempo” por lo que suelen adoptar la alternativa que les parece más satisfactoria.

El cálculo de costos y beneficios utilizando la información disponible debió arrojar un balance positivo. Dadas sus capacidades institucionales, para optimizar el resultado se emula el Programa de Facilitadores Judiciales. A continuación, se detalla gráficamente cómo opera el mecanismo causal identificado.

Ilustración 8. Mecanismo causal



Fuente: elaboración propia

La promesa de los procesos de transferencia de contar con “mecanismos de experimentación gratuita” resulta atractiva para muchas instituciones públicas, debido a sus bajas capacidades administrativas, organizacionales y analíticas. El desarrollo de nuevos programas resulta costoso para estas instituciones y el riesgo de fracaso, de perdidas presupuestarias y políticas son determinantes a la hora de abstenerse de innovar (Dussauge Laguna , 2012) y de emular experiencias validadas por un actor internacional.

6.2 Explicaciones alternativas

A continuación, se detallarán las causas alternativas (variable independiente alternativa) a la adopción del Programa de Facilitadores Judiciales por emulación.

a. Formulación de políticas basada en política

A diferencia de la explicación basada en capacidades institucionales, autores como Sanderson (2002), Edwards y Evans (2011) argumentan que la formulación de políticas es un proceso político, por tanto, los gobiernos seleccionan y producen evidencia que respalde la decisión que ya han tomado, motivadas a menudo por incentivos políticos. “Desde esta perspectiva, los gobiernos podrían buscar lecciones de otras jurisdicciones que confirmen sus prejuicios, explicando en parte por qué la transferencia de políticas a menudo es una solución rápida, en lugar de un proceso racional y reflexivo, basado en un examen exhaustivo de la evidencia” (Marsh & Evans, 2012, pág. 589).

Esta explicación alternativa es descartada debido a que, como se mencionó anteriormente, el problema público no se encontraba instalado en la agenda pública y tampoco en la agenda institucional, y los Ministros de Justicia no estaban en búsqueda de una respuesta al problema público, por tanto, tampoco tenían ideas preconcebidas sobre la política pública a impulsar. Una prueba de aro (*hoop test*) es la ausencia de documentos de discusión y análisis sobre el problema de acceso a justicia previos a la adopción del modelo.

b. Agentes que participan en el proceso de transferencia

Las motivaciones de los actores que participan en el proceso de transferencia podrían explicar por qué se presentó el mecanismo de emulación por sobre otro. Según Dolowitz & Marsh (2012, pág. 341) los actores “aportan diferentes conjuntos de conocimientos, intereses y motivaciones en relación a la transferencia (y el uso) de la información”. De los actores que participan en el proceso de transferencia podría depender qué se transfiere, de dónde proviene, cómo se entiende y cómo se utiliza la información (Dolowitz & Marsh, 2012).

Luego de caracterizar a los actores que participaron en el proceso de transferencia, se concluyó que, en el caso paraguayo de adopción, los agentes del proceso no son la variable independiente del caso, pero si una de las partes de la cadena causal presentada, debido a que los conocimientos e intereses de los agentes en el proceso de transferencia tuvieron efecto en el mecanismo causal en gran medida debido a las bajas capacidades institucionales del Poder Judicial.

Finalmente, el mecanismo causal presentado da cuenta de cómo las capacidades institucionales configuran los procesos de transferencia y cómo el óptimo se establece o se calcula a partir de los recursos y las capacidades de producción de información y análisis con las que cuentan las instituciones públicas.

7. CONCLUSIONES

En este capítulo se presentan las reflexiones finales de la investigación. En primer lugar, se dará respuesta a la pregunta de investigación planteada. Luego, se discutirán las principales limitaciones metodológicas de la investigación y los aportes de la investigación a la comprensión de las políticas públicas. Finalmente, se plantean preguntas que surgieron durante la investigación y podrían ser retomadas a futuro.

La investigación partió preguntando cuál había sido el mecanismo de transferencia observado en la adopción del Programa de Facilitadores Judiciales en Paraguay, y para dar respuesta a esa pregunta, se estudió el proceso por el cual Paraguay obtuvo la información sobre el modelo y la utilizó para diseñar una política pública, y también, quiénes habían sido los agentes que participaron en el proceso. Del análisis de la información recolectada, y siguiendo la propuesta de motivaciones y medios elaborada por Osorio (2015), se distinguió que, en el caso paraguayo de adopción, operó un mecanismo de emulación.

Luego de distinguir que en la adopción paraguaya la motivación principal fue la obtención de legitimidad internacional, que hubo un conocimiento acotado del modelo, una adaptación limitada y únicamente a los medios de la política, y sin consideración a las prácticas informales, implícitas y no escritas del entorno institucional exportador, la investigación retomó la interrogante que Meseguer & Gilardi (2008) y que otros autores han planteado, sobre qué variables contribuyen a que se desarrolle cierto mecanismo por sobre otros.

A partir de este planteamiento, se estableció que la capacidad institucional es una variable explicativa. La investigación presentó como hipótesis que las bajas capacidades institucionales del Poder Judicial de Paraguay incidieron en que se presentara un mecanismo de emulación durante la adopción del Programa de Facilitadores Judiciales y a través del método *process tracing*, se rastreó el mecanismo causal denominado “optimización de acuerdo a capacidades” que relata cómo X causó Y, descomprimiendo cada una de sus partes constitutivas. El valor analítico de desempaquetar el mecanismo causal es mayor, debido a que presenta la oportunidad de identificar deficiencias lógicas en la teoría (Beach, 2017), las cuales podrían ser retomadas en futuras investigaciones.

Un punto relevante de la investigación es que se estableció que la adopción paraguaya del Programa de Facilitadores Judiciales formó parte de un proceso regional de difusión, el cual fue considerado para analizar el rol de agentes internacionales en el proceso doméstico de adopción y formulación de la política pública. El reconocer que la transferencia interactúa con otros fenómenos como la difusión permitió analizar la motivación de los agentes que participaron en el proceso, resolviendo en alguna medida lo que Stone (2001) denominó “nacionalismo metodológico”, es decir, centrarse en el Estado como único agente y limitar el estudio a la dinámica dentro del Estado.

Como se mencionó en la discusión del marco conceptual, para algunos autores como Virginie Mamadouh y sus colegas (2003), los países que generalmente ocupan el rol de prestamistas son países exitosos en términos militares, económicos y culturales, y aunque para autores como Dolowitz & Marsh (2000) los países clasificados como

prestatarios también pueden actuar como modelos, se podría sostener que estos últimos casos además del prestigio que puedan poseer, necesitan de mayor respaldo para llamar la atención de otros países.

Al mismo tiempo que apoyó la transferencia desde Nicaragua hacia Paraguay, la OEA intentaba posicionar internacionalmente el modelo de facilitadores judiciales como una experiencia líder para diseminarlo en la región, y ya que Nicaragua no contaba con el perfil de un país “exitoso”, la estrategia de la OEA fue sumar evidencia en forma de “casos exitosos” de implementación del modelo.

La selección del caso paraguayo, que se podría denominar “emprendedor” por encontrarse al inicio de la ola de difusión, fue relevante para arrojar luces sobre cómo se construyó evidencia para respaldar el Programa de Facilitadores Judiciales como modelo, y explicar por qué una transferencia que no fue sometida a una examinación exhaustiva -refiriéndose a evaluaciones de implementación, estudios de impacto, entre otros- fue rápidamente declarada como exitosa por la OEA.

En cuanto a las limitaciones de la investigación, la principal limitación metodológica fue la imposibilidad de salir a terreno por segunda vez y realizar una nueva ronda de entrevistas para discutir los hallazgos inductivos obtenidos. En una segunda ronda se podría haber examinado el mecanismo causal identificado a través de la aplicación del método *process tracing* y el rastreo de evidencia, y también, se podría haber identificado nueva evidencia para apoyar o anular las hipótesis alternativas planteadas.

Sobre los aportes a la comprensión de las políticas públicas, los hallazgos de la investigación reafirman lo que ya muchos otros estudios han declarado sobre la trampa de copiar políticas públicas que fueron exitosamente ejecutadas en un contexto A, pero que sigue siendo un traje a la medida, que no necesariamente va a generar los mismos resultados en B. Aun así, es importante resaltar que insertar el estudio de las capacidades institucionales como variable explicativa de los procesos de transferencia, ayuda a esclarecer el proceso de formulación por medio del cual se debaten, diseñan y aprueban las políticas públicas.

En el caso paraguayo de adopción, se infirió que los formuladores, luego del cálculo de costos y beneficios, tomaron una decisión que valoraron como óptima, a partir de la información que tenían disponible y de sus capacidades para utilizar y analizar esa información y de obtener nueva evidencia. El cómo se utilizó la información o evidencia que provenía de la experiencia nicaragüense durante el proceso de formulación es definido como optimización de acuerdo a capacidades, definición que intenta describir el proceso de toma de decisiones desde la racionalidad limitada.

También, la investigación da cuenta sobre cómo los problemas públicos que no se encuentran instalados en la agenda pública o institucional toman cierta notoriedad no solamente a través de dinámicas locales, sino también, a partir de la valoración que actores externos le dan al mismo como asunto prioritario de atender.

El estudio permitirá a otros investigadores observar la aplicación del método *process tracing*, tener a la mano una revisión bibliográfica sobre los enfoques de difusión y transferencia de políticas públicas, y también, servir de antecedente a futuras

investigaciones sobre el proceso de difusión y transferencia del programa de facilitadores judiciales en la región latinoamericana.

Finalmente, Weyland (2004) Maggetti & Gilardi (2013) sostienen, por su parte, que el mecanismo a través del cual se difunde una política puede tener consecuencias en términos de bienestar. Para Weyland (2004) el aprendizaje permitiría evaluar las alternativas y seleccionar la propuesta más prometedora, mientras que una adopción basada en simple emulación podría dar como resultado la adopción de un modelo que no se adapta adecuadamente a las condiciones locales, y, por tanto, no ser la mejor alternativa para resolver el problema, arrojando finalmente resultados sub óptimos. ¿Qué efecto tiene el mecanismo de adopción en la calidad de las políticas adoptadas?⁷ Es una pregunta que podría desarrollarse en futuras investigaciones sobre transferencia de políticas públicas.

⁷ Esta pregunta ya ha sido formulada por otros autores como Cecilia Osorio (2015) en su publicación *Mecanismos de difusión de los Programas de Transferencia Condicionada en América Latina. El caso chileno*.

8. BIBLIOGRAFÍA

- Aguilar García, M. (2007). Capítulo I. Facilitadores Judiciales en su contexto. En L. H. Guzmán, *El Programa de Facilitadores Judiciales : Rostros y semblanzas* (págs. 7-38). Managua: Lea Grupo Editorial.
- Andrews, M., Pritchett, L., & Woolcock, M. (2017). *Building State Capability. Evidence, Analysis, Action*. Nueva York: Oxford University Press.
- Beach, D. (2017). *Process-tracing methods in social science*. Forthcoming in Oxford's Research Encyclopedia on Politics.
- Bender, K., Keller, S., & Willing, H. (2014). The Role of International Policy Transfer and Diffusion for Policy Change in Social Protection – A Review of the State of the Art. *International Centre for Sustainable Development (IZNE)*, 4-33.
- Bennett, A., & Checkel, J. T. (2015). Process Tracing: From Philosophical Roots to Best Practices. En A. Bennett, & J. T. Checkel, *Process Tracing in the Social Sciences: From Metaphor to Analytic Tool*. Washington D.C.: Cambridge University Press.
- Bennett, C. J. (1997). Understanding Ripple Effects: The Cross-National Adoption of Policy Instruments for Bureaucratic Accountability. *Governance: An International Journal of Policy and Administration*, 10, 2013-233.
- Bertranou, J. (2015). Capacidad estatal: Revisión del concepto y algunos ejes de análisis y debate. *Revista Estado y Políticas Públicas* (4), 37-59.
- Bril Mascarenhas, T., Maillet, A., & Mayaux, P.-L. (2017). Process tracing: inducción, deducción e inferencia causal. *Revista de Ciencia Política*, 37 (3).
- CIDSEP. (2009). *Línea de base del Programa de Facilitadores Judiciales - Paraguay*. Asunción. Obtenido de <https://goo.gl/NpbpHG>
- Cingolani, Thomsson, & Crombrugghe. (2013). State Capacity and Bureaucratic Autonomy: their impacts on development goals. *Society for the Advancement of Socio-Economics (SASE)*.
- Coêlho, D., Cavalcante, P., & Turgeon, M. (2016). Mecanismos de difusão de políticas sociais no Brasil: uma análise do Programa Saúde da Família. *Revista Sociologia e Política*, 24 (58), 145-165.
- Collier, D. (2010). Process Tracing: Introduction and Exercises. En D. Collier, *Rethinking Social Inquiry*. University of California, Berkeley.
- Collier, D. (2011). The Teacher: Understanding Process Tracing. *Cambridge Core*.
- Completa, E. (2016). Capacidad estatal, brechas de capacidad y fortalecimiento institucional. *Análisis político* (87), 60-76.
- Congreso Nacional de Paraguay. (14 de Agosto de 2014). Proyecto de Ley: "Que modifica el Artículo No. 3 de la Ley No. 879/1981, Código de Organización Judicial (inclusión de Facilitadores Judiciales en la enunciación de los complementarios y auxiliares de justicia)". Asunción, Paraguay.
- Crespi, G., Fernández-Arias, E., & Stein, E. (2014). *¿Cómo repensar el desarrollo productivo?: políticas e instituciones sólidas para la transformación económica*. Washington D.C.: BID .
- Dolowitz, D., & Marsh, D. (1996). Who Learns What from Whom: a Review of the Policy Transfer Literature. *Political Studies*, XLIV, 343-357.
- Dolowitz, D., & Marsh, D. (Enero de 2000). Learning from Abroad: The Role of Policy Transfer in Contemporary Policy-Making. *Governance: An International Journal of Policy and Administration*, 13 (1), 5-24.

- Dolowitz, D., & Marsh, D. (2012). The Future of Policy Transfer Research. *Political Studies Review*, 10, 339-345.
- Dussauge Laguna, M. I. (2012). La transferencia de políticas como fuente de innovación gubernamental: promesas y riesgos. *Revista Chilena de Administración Pública* (19), 51-79.
- Elkins, Z., & Simmons, B. (2005). On Waves, Clusters, and Diffusion: A Conceptual Framework. *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 598, 33-51. Obtenido de <https://goo.gl/1OCPIk>
- Eyestone, R. (1977). Confusion, Diffusion, and Innovation. *The American Political Science Review*, 71 (2), 441-447. Obtenido de <https://goo.gl/Gpz91B>
- Fukuyama, F. (2004). The Imperative of State-Building. *Journal of Democracy*, 15 (2), 17-31.
- George, A. L., & Bennett, A. (2005). Case Studies and Theory Development in the Social Sciences. *MIT Press*.
- Gilardi, F. (2010). Who Learns from What in Policy Diffusion Processes? *American Journal of Political Science*, 54 (3), 650-660.
- Gilardi, F. (2012). Transnational diffusion: Norms, ideas, and policies. En W. Carlsnaes, T. Risse, & B. Simmons, *Handbook of International Relations* (págs. 453-477). SAGE Publications.
- Gomide, & Pires. (2014). Capacidades estatais e democracia : arranjos institucionais de políticas públicas. *Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea)*, 385.
- Grindle, M. (1996). *Challenging the State: Crisis and Innovation in Latin America and Africa*. Cambridge University Press.
- Guzmán, L. H. (2007). *El Programa de Facilitadores Judiciales : rostros y semblanzas*. Managua, Nicaragua. Recuperado de <https://goo.gl/6eiSok>
- Harguindéguy, J.-B. (2015). ¿Cómo cambian las políticas públicas? En J.-B. Harguindéguy, *Análisis de políticas públicas* (págs. 191-202). Madrid: Tecnos.
- Hulme, R. (2005). Policy Transfer and the Internationalisation of Social Policy. *Social Policy & Society*, 4 (4), 417-425.
- Jahn, D. (2006). Globalization as 'Galton's Problem: The Missing Link in the Analysis of Diffusion Patterns in Welfare State Development. *International Organization*, 60, 401-431.
- Lahera, E. (2004). Política y Políticas Públicas. *Serie de Políticas Sociales*.
- Maggetti, M., & Gilardi, F. (2013). How Policies Spread: A Meta-Analysis of Diffusion Mechanisms. *ISA 54th annual convention*, 1-26.
- Marsh, D., & Evans, M. (2012). Policy transfer: into the future, learning from the past. *Policy Studies*, 33 (6), 587-591.
- Martínez Franzoni, J., & Voorend, K. (2011). Actors and ideas behind CCTs in Chile, Costa Rica and El Salvador. *Global Social Policy*, 11 (2-3), 279-298.
- Meseguer, C., & Gilardi, F. (2008). Reflexiones sobre el debate de la difusión de políticas. *Revista Política y gobierno*, XV (2), 315-351.
- Newmark, A. J. (2002). An integrated approach to policy transfer and diffusion. *The Review of Policy Research*, 19 (2), 152-178.
- Organización de Estados Americanos. (2011). *Informe Final de la Evaluación de los Efectos Directos del Programa Interamericano de Facilitadores Judiciales en Paraguay*.

- Organización de Estados Americanos. (2007). *Informe Anual del Secretario General (de marzo a diciembre de 2006)*. Informe del trigésimo séptimo período ordinario de sesiones de la Asamblea General, Panamá. Recuperado de <https://goo.gl/f1paHC>
- Organización de Estados Americanos. (2007). *Informe Anual del Secretario General (de marzo a diciembre de 2006)*. Informe del trigésimo séptimo período ordinario de sesiones de la Asamblea General, Panamá. Panamá. Obtenido de <https://goo.gl/MbKQLC>
- Organización de Estados Americanos. (2011). *Comunicado de prensa: Programa de Facilitadores Judiciales de la OEA recibió el Premio Justicia Innovadora 2011*. Washington D.C. Obtenido de <https://goo.gl/HqHhd9>
- Organización de Estados Americanos. (2011). *Informe Final de la Evaluación de los Efectos Directos del Programa Interamericano de Facilitadores Judiciales en Paraguay*. Dirección de Planificación y Evaluación de la OEA. Obtenido de <https://goo.gl/VkNcLb>
- Organización de Estados Americanos. (2013). *Informe Anual del Secretario General 2012*. Washington D.C. Obtenido de <https://goo.gl/DZrqn>
- Osorio, C. (2015). Mecanismos de difusión de los Programas de Transferencia Condicionada en América Latina. El caso chileno. *Íconos. Revista de Ciencias Sociales* (53), 31-48.
- Osorio, C., & Vergara, J. (2016). La difusión de las políticas públicas. Estado del arte y contribuciones para la disciplina en América Latina. *Revista de Ciencia Política*, 54 (2), 239-258.
- Poder Judicial de Paraguay. (10 de abril de 2007). *Noticias del día: Poder Judicial de Paraguay*. Obtenido de <https://goo.gl/bo2Jn1>
- Poder Judicial de Paraguay. (7 de Julio de 2008). *Noticia del día: Poder Judicial de Paraguay*. Obtenido de <https://goo.gl/PHFt55>
- Poder Judicial de Paraguay. (9 de junio de 2008). *Noticias del día: Poder Judicial del Paraguay*. Obtenido de <https://goo.gl/AJgTxv>
- Poder Judicial de Paraguay. (2012). *Código de ética judicial de la República del Paraguay*. Asunción. Obtenido de <https://goo.gl/2Tmhcc>
- Poder Judicial Nicaragua. (s.f.). *Servicio de Facilitadores Judiciales de Nicaragua, Corte Suprema de Justicia*. Recuperado de Poder Judicial Nicaragua Web site: <https://goo.gl/B73aHX>
- Red de Facilitadores Judiciales. (2015). *Red de Facilitadores Judiciales*. Recuperado de Red de Facilitadores Judiciales Web site: <http://facilitadoresjudiciales.org/>
- Red de Facilitadores Judiciales. (s.f.). Obtenido de <http://facilitadoresjudiciales.org/>
- Repetto, F. (2004). Capacidad Estatal: requisito para el mejoramiento de la Política Social en América Latina. *Instituto Interamericano para el Desarrollo Social (INDES)*, 1-36.
- Rogers, E. M. (2004). A Prospective and Retrospective Look at the Diffusion Model . *Journal of Health Communication*, 9 (6), 13-19.
- Ross, M., & Homer, E. (1976). Galton's Problem in Cross-National Research. *World Politics*, 29 (1), 1-28. Obtenido de <https://goo.gl/YGqoG5>
- Rubio Barceló, E. (2002). Nuevas herramientas conceptuales para el análisis de políticas públicas: la literatura sobre difusión y transferencia de políticas. *GAPP* (5), 23-31.
- Stein , E., & Tommasi, M. (2007). Instituciones democráticas, procesos de formulación de políticas y calidad de las políticas en América Latina. En J. Machinea, & N. Serra, *Visiones del Desarrollo en América Latina* (págs. 77-153). Santiago de

- Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y Fundación CIDOB .
- Stein, E., Tommasi, M., Echebarría, K., Lora, E., & Payne, M. (2006). *La política de las políticas públicas. Progreso económico y social en América Latina*. Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Washington D.C.: Editorial Planeta. Obtenido de <https://goo.gl/E6UB4e>
- Stone, D. (2001). Learning Lessons, Policy Transfer and the International Diffusion of Policy Ideas. *Centre for the Study of Globalisation and Regionalisation (CSGR)*, 1-34.
- Stone, D. (2001). Think Tanks, Global Lesson-Drawing and Networking Social Policy Ideas. *Global Social Policy*, 1 (3), 338-360.
- Strang, D. (1991). Adding Social Structure to Diffusion Models An Event History Framework. *Sociological Methods & Research*, 19 (3), 324 – 353. Obtenido de <https://goo.gl/t27glz>
- Walt, S. (2000). Fads, fevers, and firestorms. *Foreign Policy Washington*, 121, 34-42.
- Weyland, K. (2004). *Learning from Foreign Models in Latin American Policy Reform*. Woodrow Wilson Center Press with John Hopkins University Press.
- Weyland, K. (2006). *Bounded Rationality and Policy Diffusion. Social Sector Reform in Latin America*. Princeton University Press.
- Weyland, K. (2011). Cambio institucional en América Latina: Modelos externos y consecuencias no previstas. *América Latina Hoy, Revista de Ciencias Sociales*, 57, 117-143.
- Wolman, H., & Page, E. (2002). Policy Transfer among Local Governments: An Information-Theory Approach. *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, 15 (4), 477-501.

PÁGINAS WEB

- CONAMAJ Costa Rica. (2017). Comisión Nacional para el Mejoramiento de la Administración de la Justicia de Costa Rica. Obtenido de <https://goo.gl/Cz68SO>
- Organismo Judicial de Guatemala. (s.f.). Dirección de Métodos Alternativos de Resolución de Conflictos. Obtenido de <https://goo.gl/q5eJir>
- Organismo Judicial de la República de Panamá. (2017). Organismo Judicial de la República de Panamá. Obtenido de <https://goo.gl/Vv9I5R>
- Órgano Judicial Corte Suprema de Justicia de la República de El Salvador. (s.f.). Corte Suprema de Justicia de la República de El Salvador. Obtenido de <https://goo.gl/Hq1Khm>
- Poder Judicial Nicaragua. (s.f.). Servicio de Facilitadores Judiciales de Nicaragua, Corte Suprema de Justicia. Recuperado de <https://goo.gl/aJxTQh>
- Poder Judicial República de Costa Rica. (s.f.). Poder Judicial República de Costa Rica. Obtenido de <https://goo.gl/orFwqS>
- Poder Judicial de la Provincia de Formosa, Argentina. (2017). Obtenido de <https://goo.gl/oKskcv>
- Poder Judicial República de Honduras. (s.f.). Poder Judicial República de Honduras. Obtenido de <https://goo.gl/eyDmVc>
- Poder Judicial República Oriental del Uruguay. (2016). Poder Judicial República Oriental del Uruguay. Recuperado de <https://goo.gl/y2q3BV>
- Poder Judicial de la Provincia de Corrientes, Argentina. (2011). Obtenido de <https://goo.gl/9iV2Wy>
- Red de Facilitadores Judiciales. (s.f.). Recuperado de Red de Facilitadores Judiciales Web Site: <https://goo.gl/yvIre8>
- Secretaría Corte Suprema de Justicia de Nicaragua. (2015). Poder Judicial de Nicaragua. Recuperado de <https://goo.gl/orvcQX>

Anexo I. Entrevistas realizadas

| Cargo del entrevistado | Fecha de entrevista | Lugar de entrevista |
|---|---------------------|---------------------|
| Gerente de la Región Sur del Programa Interamericano de Facilitadores Judiciales OEA | 13 de julio de 2017 | Asunción, Paraguay |
| Directora Operativa, Servicio Nacional de Facilitadores Judiciales Paraguay | 17 de julio de 2017 | Asunción, Paraguay |
| Funcionaria Programa Interamericano de Facilitadores Judiciales OEA y ex funcionaria del Servicio Nacional de Facilitadores Judiciales Paraguay | 17 de julio de 2017 | Asunción, Paraguay |
| Directora de Mediación, Corte Suprema de Justicia del Paraguay | 17 de julio de 2017 | Asunción, Paraguay |

Anexo II. Pauta de entrevistas

| Dimensión | Pregunta |
|-----------------------------|--|
| Actores | ¿Cuál fue el papel que desempeñó durante la adopción del Programa de Facilitadores Judiciales en Paraguay? |
| | ¿Cuáles otros actores participaron y qué papel desempeñaron en el proceso de adopción del Programa de Facilitadores Judiciales en Paraguay? |
| Mecanismo de adopción | ¿El problema público identificado estaba inserto en la agenda pública y/o en la agenda institucional? |
| | ¿Se estudiaron o evaluaron otras alternativas de política para dar respuesta al problema público identificado? |
| | ¿Considera que el Programa de Facilitadores Judiciales se ajustó o adaptó al contexto paraguayo previo a su adopción? |
| | ¿Cuál considera que fue la motivación detrás de la adopción del Programa de Facilitadores Judiciales en Paraguay? |
| Capacidades institucionales | Al momento de la adopción ¿Contaban con los recursos humanos y financieros necesarios para diseñar e implementar del Programa de Facilitadores Judiciales? |
| | ¿Existió o se desarrolló coordinación intra e inter gubernamental para la adopción del Programa de Facilitadores Judiciales? |
| | ¿Se desarrollaron procesos para evaluar y monitorear el Programa de Facilitadores Judiciales? |
| | Al momento de la adopción ¿Se desarrollaron medidas para armonizar los diversos intereses de la población? |
| | Al momento de la adopción ¿Se promovieron mecanismos de participación social? |
| | En caso de una respuesta afirmativa ¿Qué mecanismos se promovieron? |