

# Las capacidades institucionales en la transferencia del Programa de Facilitadores Judiciales

Daniela Castillo

*Universidad Alberto Hurtado*

## Resumen

El artículo se enmarca en el enfoque de transferencia de políticas para estudiar el papel de las capacidades institucionales en la configuración del proceso de toma de decisiones, tomando como caso de estudio la adopción paraguaya del modelo nicaragüense de Facilitadores Judiciales, en tanto política pública de acceso a justicia promovida por la Organización de Estados Americanos en la región. A través de la aplicación del método process tracing, se rastreó el proceso por el cual Paraguay obtuvo y utilizó la información del modelo para el diseño de la política pública. El hallazgo principal de la investigación refiere a la emulación del modelo del facilitadores judiciales, producto de las bajas capacidades institucionales del Poder Judicial, que se reflejaron en la incapacidad de sus equipos técnicos para generar nueva evidencia, limitando el diseño de la política pública a la información presentada y validada por el país en el cual se desarrolló la idea y por el promotor del modelo.

**Palabras clave:** Capacidades Institucionales; Transferencia de Políticas; Rastreo de Procesos.

## Institutional capacities in the transfer of the Judicial Facilitators Program

## Abstract

The article is framed in the policy transfer approach to study the role of institutional capacities in the configuration of the decision-making process, taking as a case study the Paraguayan adoption of the Nicaraguan model of Judicial Facilitators, as public access policy to justice promoted by the Organization of American States in the region. Through the application of the process tracing method, the process by which Paraguay obtained and used the model information for the design of public policy was tracked. The main finding of the investigation refers to the emulation of the model of judicial facilitators, product of the low institutional capacities, which were reflected in the inability of its technical teams to generate new evidence, limiting the design of public policy to the information presented and validated by the country in which the idea was developed and by the promoter of the model.

**Keywords:** Institutional Capacities; Policy Transfer; Process Tracing.

**\*Dirección de correspondencia [Correspondence address]:**

Daniela Castillo, Universidad Alberto Hurtado

E-mail: [daniela.castillo.rodriguez@gmail.com](mailto:daniela.castillo.rodriguez@gmail.com)

## 1. Introducción

La presente investigación se inserta dentro de la línea de estudios de la internacionalización de las políticas públicas 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? (Coelho *et al.*, 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 y Marsh, 1996) son algunas de las preguntas de interés para estos enfoques. En particular, mientras el enfoque de difusión se interesa por identificar los factores que explican la diseminación de una idea en múltiples unidades políticas; el enfoque de transferencia indaga sobre los procesos internos de toma de decisión y adopción de una idea, programa o política.

Se consideró como caso de estudio el proceso de adopción del Programa de Facilitadores en Paraguay, política desarrollada a finales de la década de 1990 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, 2019), siendo un caso de difusión regional, que dio origen a procesos de transferencia bilateral.

Esta investigación examina, desde el enfoque de transferencia, 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.

### 1.1. 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 esa década, el Poder Judicial nicaragüense era incapaz de atender a las comunidades más aisladas, y en busca de una solución efectiva, la comisión in-

ternacional de la OEA potenció una experiencia que se estaba desarrollando en la zona norte del país, conocida como Colaboradores de Justicia, en donde campesinos, productores y líderes comunitarios apoyaban al juez local en tareas de coordinación. En 1997, 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, 2019).

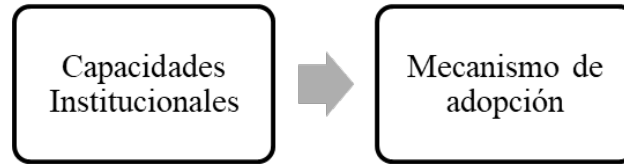
Los colaboradores de justicia fueron nombrados “Facilitadores Judiciales” y se definió que quienes podían participar en el programa serían líderes reconocidos por su comunidad, mayores de edad y alfabetos, seleccionados por su comunidad, nombrados y juramentados por el juez local del municipio de su 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, 2019).

### 1.2. 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

Figura 1: Hipótesis de la investigación



Fuente: Elaboración propia

de Argentina, firmaron bilateralmente acuerdos de cooperación con la OEA con el mismo objetivo (Red de Facilitadores Judiciales, 2019).

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, 2019).

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, 2019).

¿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: 122). La circulación de ideas es un fenómeno que ha sido estudiado desde la década de 1960 abriendo camino a enfoques de análisis como los de transferencia y difusión de políticas (Osorio y 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.

### 1.3. Características del proceso de difusión

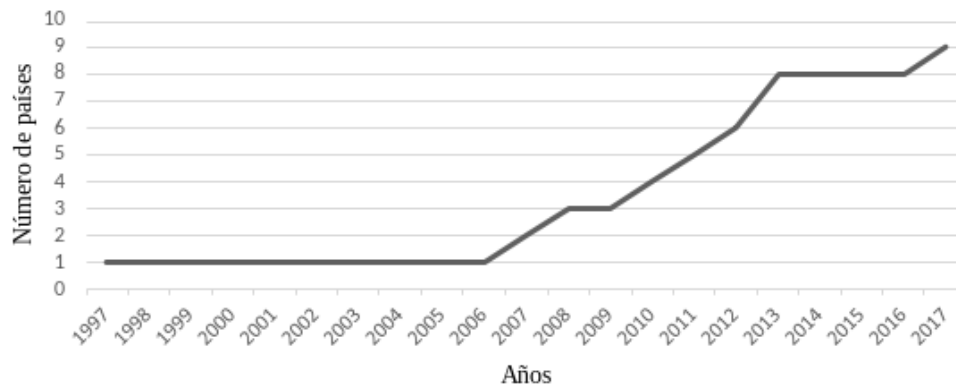
¿Pero cómo saber que nos encontramos efectivamente ante un proceso de difusión? Weyland (2006) en su libro *Bounded Rationality and Policy Diffusion: Social Sector Reform in Latin America*, presenta tres características que frecuentemente se encuentran en los procesos de difusión.

#### 1.3.1. 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).

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

Figura 2: Difusión del Programa de Facilitadores Judiciales



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

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).

### 1.3.2. *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.

### 1.3.3. *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.

En el modelo nicaragüense la función principal del facilitador judicial es realizar mediaciones extrajudi-

ciales, 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, 2019).

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

Tabla 1: Características del modelo de Facilitadores Judiciales

| País                                   | Mediación<br>extrajudi-<br>cial | Facilita-<br>dor<br>líder | Elección<br>del facili-<br>tador | Formación<br>de facilita-<br>dores | Facilita-<br>dores<br>rurales | Facilita-<br>dores<br>urbanos | Facilita-<br>dores<br>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<br>(Corrientes y<br>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.

de nuevos actores con poder de decisión. Conocer el proceso de transferencia bilateral podría arrojar luces de las motivaciones de los promotores del modelo.

#### 1.4. 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, y qué implicancias tiene el proceso en la política adoptada.

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 y 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.

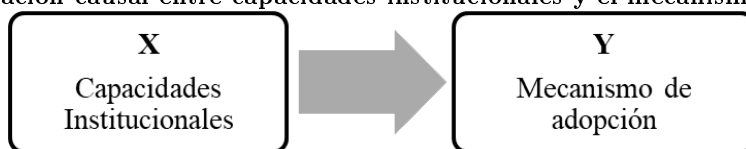
Por otra parte, para Julián Bertranou (2015: 40) “las opciones de política son una medida de capacidad estatal”, debido a que la falta de capacidad impediría la adopción de políticas más efectivas. Para

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.

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 *et al.*, 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. 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.

Figura 3: Relación causal entre capacidades institucionales y el mecanismo de adopción



Fuente: Elaboración propia

## 2. Revisión de literatura

Los enfoques de transferencia y difusión estudian fenómenos similares y generalmente interrelacionados, pero presentan distinciones relevantes. La difusión de políticas estudia el proceso de diseminación de una idea en múltiples direcciones, donde el alcance es amplio e involucra a más de una unidad importadora. La transferencia de políticas, por su parte, indaga sobre procesos bilaterales, en el cual interactúan una unidad importadora, otra exportadora, y en ocasiones agentes intermediarios. Debido a que la transferencia estudia un menor número de casos, permite examinar con mayor detalle los procesos de toma de decisión y diseño de un programa o política pública.

### 2.1. 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, 2011](#)<sup>1</sup>). Hacia 1976, Ross y 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.

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: 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

<sup>1</sup>[Collier \(2011\)](#) analizaron la adopción de programas de seguridad social en 59 países como una decisión interdependiente.

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.

### 2.2. 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 y Marsh, 1996](#)).

[Dolowitz y Marsh \(1996\)](#) identifican ciertas etiquetas que podrían ayudar a comprender el fenómeno de la transferencia de políticas, como lo son “emulación”<sup>2</sup> y “lesson-drawing” (o aprendizaje de lecciones)<sup>3</sup>. 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 y Marsh, 1996](#): 344).

<sup>2</sup>La emulación ocurre cuando un país considera que una política de otro lugar proporciona un mejor estándar para diseñar sus propios programas, pero rechaza copiar cada detalle del mismo (Rose, 1991 en [Dolowitz y Marsh, 1996](#)).

<sup>3</sup>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](#)).

Dussauge (2012: 54-55) retoma la conceptualización de Rose (1991, 1993) y Wolman y Page (2002) 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”.

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).

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: 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.

### 2.3. 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 se 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.

Es posible distinguir según el mecanismo, entre transferencia coercitiva o voluntaria de políticas (Bender *et al.*, 2014). Según Dolowitz y Marsh (1996: 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 institu-

ción supranacional empuje, o incluso obligue a otro gobierno a adoptar una política particular”.

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: 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”. Milner (2006), Simmons *et al.* (2008), Meseguer y Gilardi (2008) son algunos de los autores que consideran esta categorización dentro de sus estudios.

De acuerdo con 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 adoptada para la presente investigación.

### 2.4. 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 (Coelho, Cavalcante y Turgeon, 2016). En el presente artículo se analizará la capacidad institucional como variable explicativa del proceso de adopción doméstico.

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 ca-

nalización 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” ([Repetto, 2004: 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. Otros autores que también consideran únicamente a los componentes administrativo y político son [Gomide y 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. Process Tracing

#### 3.1. Metodología

El estudio es cualitativo de tipo explicativo. En esta investigación se utilizó el método process tracing (rastreo de procesos), el cual según David [Collier \(2011\) 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”.

#### 3.2. 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 infor-

mación 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.

#### 3.3. Técnicas e instrumentos de recolección de información

Las técnicas de producción y recolección de información corresponden a 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 y Marsh \(1996\)](#)<sup>4</sup>, 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.

Por otra parte, se realizaron consultas a fuentes secundarias como informes oficiales y publicaciones referidas al Programa de Facilitadores Judiciales.

#### 3.4. 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](#)).

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*). Siguiendo la propuesta de [Bril Mascarenhas et al. \(2017\)](#), 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

<sup>4</sup>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 y Marsh, 1996](#)).



causales que operaron en el caso estudiado a partir de la evidencia recolectada.

## 4. Adopción del programa de facilitadores judiciales en Paraguay

### 4.1. Proceso de adopción del Programa de Facilitadores Judiciales en Paraguay

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 comparar la experiencia nicaragüense de facilitadores judiciales que venía desarrollándose con éxito (funcionario OEA y funcionaria SNFJ). 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 director operativo SNFJ; ABC, 2006).

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 (funcionario OEA, funcionaria SNFJ y funcionaria OEA, ex funcionaria SNFJ). Al conocer la experiencia nicaragüense, según la funcionaria SNFJ, 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 (funcionaria SNFJ y funcionaria OEA, ex funcionaria SNFJ).

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 (funcionaria SNFJ y ex funcionaria SNFJ). El pleno de ministros tomó la decisión institucional, mediante Acta, de adoptar el modelo (funcionaria SNFJ y funcionaria OEA, ex funcionaria SNFJ).

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 (funcionaria SNFJ). Los funcionarios que fueron llamados a formar parte de la comisión no participaron en un concurso público.

Las dos funcionarias que conformaron el equipo inicial estaban en comisión de servicio<sup>5</sup> 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 (funcionario OEA y funcionaria SNFJ). Los funcionarios iniciaron su trabajo con recursos prestados de otras dependencias (funcionario OEA). Según la entrevista con un directivo SNFJ, 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 (funcionario OEA y funcionaria SNFJ). 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 (funcionario OEA).

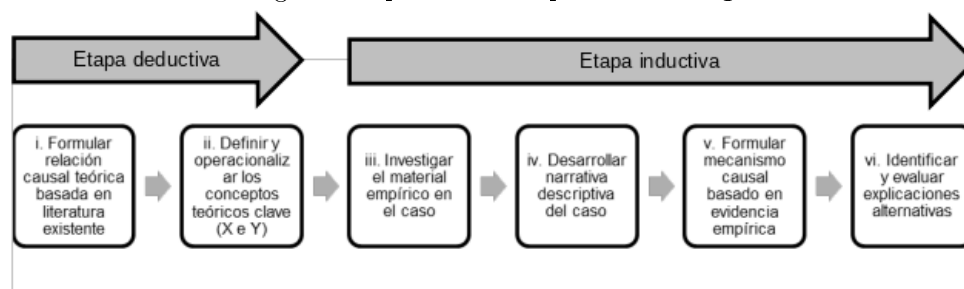
Luego de firmar el Acuerdo de Cooperación entre la OEA y la Corte Suprema de Justicia de Paraguay en abril 2007, el equipo técnico de la OEA llegó a Asunción e inició el trabajo conjunto con el equipo que el ministro Bajac designó para la elaboración un reglamento que sería presentado al pleno de ministros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

### 4.2. Capacidades institucionales

Al momento de la adopción del Programa de Facilitadores Judiciales en Paraguay, la Corte Suprema de Justicia no disponía de recursos humanos, finan-

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

Figura 4: Aplicación del process tracing



Fuente: Elaboración propia con base a la propuesta de [Bril Mascarenhas et al. \(2017\)](#).

cieros y tecnológicos necesarios para el diseño y ejecución del Programa de Facilitadores Judiciales.

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 con la funcionaria OEA y ex funcionaria SNFJ “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.

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 funcionaria SNFJ y funcionaria OEA, ex funcionaria SNFJ). 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.

Sobre las capacidades de coordinación inter e intra institucional, un funcionario OEA entrevistado 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.

Finalmente, sobre las capacidades de evaluación y monitoreo, según la entrevista con un funcionario OEA y una funcionaria SNFJ, 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 un funcionario OEA entrevistado, 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”.

#### 4.3. Mecanismo de adopción

Según Osorio (2015: 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 \(2015\)](#).

1. **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: 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 con una funcionaria SNFJ “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”.

2. **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: 36). En el caso de adopción del Programa de Facilitadores Judiciales en Paraguay, según un funcionario del PIFJ, 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 un funcionario OEA “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”.

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, 2011).
- 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, 2011; Entrevista funcionaria SNFJ).
- 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, 2011).

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 *et al.* (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 *et al.*, 2014: 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 funcionaria SNFJ y funcionaria OEA), 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 funcionaria SNFJ y funcionario OEA).

Finalmente, se descarta un mecanismo de aprendizaje, debido a que según la entrevista con funcionarios de SNFJ y la OEA, 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 funcionaria SNFJ). A partir de la evidencia empírica presentada, se confirmó la presencia de un mecanismo de emulación.

## 5. Conclusiones

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 denominaré “optimización de acuerdo a capacidades”.

A continuación, se describirá una “historia causal” a través de la cual se comprueba la hipótesis del estudio y detalla cómo la X provoca la Y, y finalmente se discuten explicaciones alternativas al proceso de emulación.

### 5.1. Optimización de acuerdo a capacidades

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.

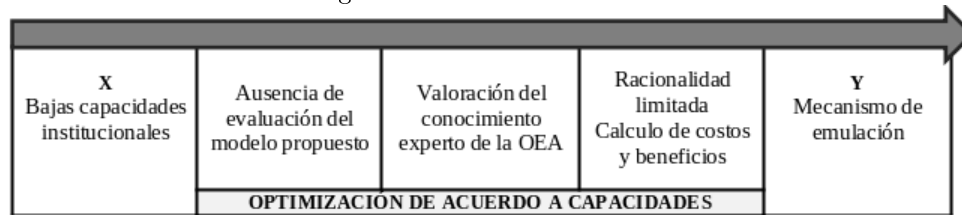
A causa de falta de capacidad técnica local y de estudios sobre las implicancias de la adopción en el resultado, el Poder Judicial reconoció a la OEA como un actor experto, y le cedió un espacio importante durante las etapas de diseño e implementación. La OEA al ser el promotor de la intervención, intentaba 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.

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.

Aun así, para Rubio Barceló (2002: 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.

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 pérdidas presupuestarias y políticas son determinantes a la hora de abstenerse de innovar (Dussauge Laguna, 2012)

Figura 5: Mecanismo causal



Fuente: Elaboración propia

y de emular experiencias validadas por un actor internacional.

Finalmente, a partir de la investigación se lograron descartar otras causas alternativas (variable independiente alternativa) a la adopción del Programa de Facilitadores Judiciales por emulación.

- Formulación de políticas basada en política:

A diferencia de la explicación basada en capacidades institucionales, autores como Sanderson (2002) y Edwards y Evans (2011) en Marsh y Evans (2012) 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. 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.

- 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 y Marsh (2012: 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 y Marsh, 2012). 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 promotores en el proceso de transferencia tuvieron un amplio efecto en el mecanismo de adopción en gran medida debido a las bajas capacidades institucionales del Poder Judicial. Por otra parte, 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, diseña y aprueban las políticas públicas. Finalmente, Weyland (2004) y Maggetti y 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? Es una pregunta que podría desarrollarse en futuras investigaciones sobre transferencia de políticas públicas.

## Referencias

- Bender, K., Keller, S., y 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*, pp. 4–33.

- 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., y 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*.
- Coêlho, D., Cavalcante, P., y 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. (2011). *The Teacher: Understanding Process Tracing*. Cambridge Core.
- Congreso Nacional de Paraguay (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.
- Crespi, G., Fernández-Arias, E., y Stein, E. (2014). *¿Cómo repensar el desarrollo productivo?: políticas e instituciones sólidas para la transformación económica*. BID, Washington D.C.
- Dolowitz, D. y Marsh, D. (1996). Who learns what from whom: a review of the policy transfer literature. *Political Studies*, XLIV:343–357.
- Dolowitz, D. y 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.
- Edwards, M. y Evans, M. (2011). Getting evidence into policy-making. *The Australian and New Zealand School of Government (ANZSOG) Insight Parliamentary Triangle Report*.
- 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 Carlsnaes, W., Risse, T., y Simmons, B., editores, *Handbook of International Relations*, pp. 453–477. SAGE Publications.
- Gomide y Pires (2014). *Capacidades estatais e democracia: arranjos institucionais de políticas públicas*. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.
- 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.
- Harguindéguy, J.-B. (2015). ¿cómo cambian las políticas públicas? En Harguindéguy, J., editor, *Análisis de políticas públicas*, pp. 191–202. Tecnos, Madrid.
- 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.
- Maggetti, M. y Gilardi, F. (2013). How policies spread: A meta-analysis of diffusion mechanisms. *ISA 54th annual convention*, pp. 1–26.
- Marsh, D. y Evans, M. (2012). Policy transfer: into the future, learning from the past. *Policy Studies*, 33(6):587–591.
- Martínez Franzoni, J. y 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. y Gilardi, F. (2008). Reflexiones sobre el debate de la difusión de política. *Revista Política y gobierno*, XV(2):315–351.
- Milner, H. V. (2006). The digital divide: The role of political institutions in technology diffusion. *Comparative Political Studies*, 39(2):176–199.
- 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 (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.
- Organización de Estados Americanos (2011). *presentación de la Unidad I del Diplomado en Dirección del Servicio Nacional de Facilitadores*

- Judiciales*. Dirección de Planificación y Evaluación de la OEA, Panamá.
- Organización de Estados Americanos (2013). *Informe Anual del Secretario General 2012*. Washington D.C.
- 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. y 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 Nicaragua (2019). *Servicio de Facilitadores Judiciales de Nicaragua*. Corte Suprema de Justicia.
- Red de Facilitadores Judiciales (2019). *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)*, pp. 1–36.
- 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.
- Sanderson, I. (2002). Evaluation, policy learning and evidence-based policy making. *Public Administration*, 80(1):1–22.
- Simmons, B. A., Dobbin, F., y Garrett, G. (2008). *The global diffusion of markets and democracy*. Cambridge University Press.
- Stein, E., Tommasi, M., Echebarría, K., Lora, E., y Payne, M. (2006). *La política de las políticas públicas. Progreso económico y social en América Latina*. Editorial Planeta, Washington D.C.
- Stone, D. (2001). Learning lessons, policy transfer and the international diffusion of policy ideas. *Centre for the Study of Globalisation and Regionalisation*, pp. 1–34.
- Walt, S. (2000). Fads, fevers, and firestorms. *Foreign Policy Washington*, 121.
- 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. y 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.