

PD-ABN-702

## REFORMA JUDICIAL II

(Proyecto N° 519-0376)

# EVALUACIÓN

Informe Final

Enero de 1997

***Preparado para:***

Agencia Internacional para el Desarrollo de los  
Estados Unidos  
San Salvador, El Salvador  
Contrato N° AEP-5468-I-00-6006-00  
Task Order N° 02

***Preparado por:***

Arthur Mudge  
Ricardo Cordova  
Tirsa Rivera  
Luis Alfonso Roa  
Mary Said



600 Water Street, S.W.  
Washington, D.C. 20024  
USA

202/484-7170  
Fax: 202/488-0754

## **ABSTRACTO**

Este proyecto continúa la asistencia de la USAID a la reforma del sistema judicial salvadoreño a través de: 1) apoyo a la reforma de leyes que afecten el sistema judicial, 2) reforzando la capacidad de las instituciones del sector judicial para implementar las reformas legales, y 3) apoyando actividades para incrementar la conciencia pública, y la participación cívica, en las reformas legales. El propósito de la evaluación fue determinar los logros del proyecto, como debería ajustarse su diseño, y las lecciones aprendidas para aplicar a futuros proyectos. Se excluyó del alcance del trabajo el componente separado de la evaluación de la administración de los juzgados. Caracterizada como una "evaluación de medio período", esta evaluación de un proyecto de cuatro años se llevó a cabo dentro de un año desde PACD y a tres meses de la finalización del contrato para implementar a la firma consultora. La evaluación fue realizada por un equipo de cinco consultores contratados, con un promedio de tres semanas en el campo, dependiendo principalmente en la revisión de documentos y en entrevistas, incluyendo algunos grupos de enfoque participantes, y de visitas a dos centros fuera de la capital, así como en la capital misma.

### **Los principales descubrimientos y conclusiones son:**

- El relativamente bien implementado proyecto no alcanzará a lograr los demasiado ambiciosos objetivos en reforma legal.
- Aunque se hubiera podido hacer mas para aumentar el respaldo a las reformas de las ONG y del sector privado, las mas importantes reformas legales al sistema de justicia criminal finalmente se adoptaron.
- Los objetivos se lograron substancialmente al aumentar, a través de la capacitación, la capacidad de jueces, fiscales, investigadores y defensores, y desarrollando una escuela de capacitación judicial fuerte para continuar con ese esfuerzo.
- Se lograron mejoras substanciales en 1) la metodología de capacitación a través del continuado entrenamiento en el sitio, y 2) la evaluación de las necesidades de capacitación usando la metodología de perfiles educacionales y ocupacionales, con este último significativamente afectando el desarrollo institucional.
- La mas crítica deficiencia en reforzamiento institucional es la competencia en la investigación criminal, especialmente en la recién establecida Policía Nacional Civil.

Para completar un bien comenzado trabajo para aumentar la competencia del sistema judicial, y para asegurar la sostenibilidad del sistema reformado, el equipo evaluador fuertemente recomienda que se continúe el presente nivel de apoyo de la USAID a la reforma del sistema judicial, con un enfoque principal en aumentar la eficiencia y productividad del sistema, mientras se completan los esfuerzos para mejorar la competencia en la investigación criminal y para construir la conscripción para la reforma y desempeño del sistema judicial.

### **Las lecciones aprendidas incluyen:**

- La importancia de la conscripción fuera del sector oficial de justicia para apoyar su reforma y monitorar su desempeño.

- La factibilidad y la utilidad de coordinar activamente la comisión de líderes del sector judicial.
- La necesidad de una mas cercana relación de trabajo USAID/ICITAP en apoyo al procesamiento criminal y a las funciones de investigación.

## CONTENIDO

DICCIONARIO DE SIGLAS Y TERMINOLOGIA .....	viii
PROPOSITO DE LA EVALUACION .....	ix
METODOLOGIA .....	ix
RESUMEN EJECUTIVO .....	x
DATOS DE IDENTIFICACION DEL PROYECTO .....	xx
I. ANTECEDENTES .....	1
A. CONTEXTO POLITICO .....	1
B. SECTOR JUDICIAL SALVADOREÑO .....	1
C. PROYECTO DE REFORMA JUDICIAL I Y EVALUACION ANTERIOR .....	4
II. HALLAZGOS, CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES DE LA EVALUACION .....	6
A. REFORMA LEGAL .....	6
1. Introducción .....	6
2. Hallazgos .....	6
a. <u>Legislación Promulgada</u> .....	6
(1) Código de Familia y Ley de Procedimientos de Familia .....	6
(2) Ley del Menor Infractor .....	8
(3) Ley Orgánica para la CCSJ y la UTE .....	9
(4) Ley Transitoria de Emergencia Contra la Delincuencia y el Crimen Organizado .....	10
b. <u>Borrador Principal de Legislación Presentado a                 la Asamblea Nacional</u> .....	11
(1) La Reforma Penal .....	11
c. <u>Redacción de Legislación en Proceso</u> .....	15
(1) Leyes Orgánica y de la Carrera para la PGR y la FGR .....	15
(2) Resolución Alternativa de Disputas .....	15
d. <u>Coordinación del Programa de Reforma Legal                 Con Otros Componentes del JRII</u> .....	16
3. Conclusiones .....	16
4. Lecciones Aprendidas/Recomendaciones .....	19

B.	<b>FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL</b>	20
1.	<b>Desarrollo del Recurso Humano: La Capacitación Judicial Sistema de Prestación de Servicios de la Unidad de Capacitación Checchi ("CTU")/Escuela de Capacitación Judicial ("JTS")</b>	20
a.	<u>Estrategia y Metodología</u>	20
b.	<u>Hallazgos</u>	21
(1)	1994-95: Estableciendo los Cimientos	21
(2)	1996: Consolidación de la Capacitación Judicial, y Desarrollo de Nuevas y Mas Efectivas Metodologías de Enseñanza	22
(3)	Planificación para 1997 y Mas Allá	29
(4)	Otros Donantes	31
c.	<u>Conclusiones</u>	31
d.	<u>Recomendaciones</u>	32
2.	<b>Desarrollo Organizacional y Funcional</b>	33
a.	<u>Procesamiento e Investigación: FGR y Policía</u>	33
(1)	Introducción	33
(2)	Hallazgos	35
(3)	Conclusiones	49
(4)	Recomendaciones	50
b.	<u>Defensor Público</u>	51
(1)	Antecedentes	51
(2)	Hallazgos, Conclusiones y Recomendaciones	54
c.	<u>Corte Suprema</u>	57
(1)	Intervenciones del Proyecto	57
(2)	Hallazgos y Conclusiones	58
d.	<u>La Escuela de Capacitación Judicial</u>	58
e.	<u>Comisión Coordinadora del Sector Judicial (CCSJ) y Unidad Técnica Ejecutiva (UTE)</u>	58
(1)	Antecedentes	58
(2)	Hallazgos, Conclusiones y Recomendaciones	59
f.	<u>Sistemas de Administración de Información</u>	62
(1)	Estrategia	62
(2)	Hallazgos Generales	63
(3)	Descripciones MIS por Agencia	64
(4)	Conclusiones	65
(5)	Recomendación	65
C.	<b>ACTIVIDADES DE CONCIENTIZACION PUBLICA/PARTICIPACION CIVIL</b>	65
1.	<b>Antecedentes</b>	66
a.	<u>Contexto</u>	66
b.	<u>Actividad de Diseño</u>	66

2.	Hallazgos	67
a.	<u>Campañas de Concientización/Información Pública</u>	67
	(1) Observaciones Generales	67
	(2) El Plan Piloto para Información, Comunicación y Educación Pública	67
	(3) Actividades de la UTE	70
b.	<u>Actividades de Participación Cívica</u>	70
	(1) Implementación	70
	(2) Algunas Conclusiones	71
c.	<u>Coordinación</u>	72
	(1) Campañas de Concientización Pública	72
	(2) Participación Cívica	73
3.	Conclusiones	73
4.	Recomendaciones	74
D.	<b>DESEMPEÑO DE LAS AGENCIAS IMPLEMENTADORAS</b>	74
1.	Contratista Institucional: Checchi & Company Consulting, Inc.	74
a.	<u>Contrato y Relaciones con la USAID</u>	74
b.	<u>Obligaciones de Checchi a la UTE</u>	76
c.	<u>Asistencia Técnica proporcionada</u>	78
d.	<u>Organización Interna de Checchi</u>	82
e.	<u>Conclusiones generales</u>	83
2.	USIA	83
a.	<u>Antecedentes</u>	83
b.	<u>Hallazgos</u>	83
c.	<u>Conclusiones: Ventajas y Desventajas del Acuerdo de Cooperación USAID-USIA</u>	85
d.	<u>Recomendaciones</u>	86
3.	ICITAP	86
a.	<u>Programa y Estrategia de Diseño</u>	86
b.	<u>Hallazgos</u>	87
c.	<u>Conclusiones: Ventajas y Desventajas del Acuerdo de Cooperación USAID/ICITAP para Apoyo de la DIC</u>	89
d.	<u>Recomendaciones</u>	89
4.	USAID	89
a.	<u>Hallazgos y Conclusiones</u>	90
	(1) Diseño del Proyecto	90
	(2) Implementación del Proyecto	90
	(3) Algunas Observaciones sobre la Administración del Proyecto	93
b.	<u>Recomendaciones</u>	94
5.	Otros Donantes	94
a.	<u>Hallazgos y Conclusiones</u>	94
	(1) Banco de Desarrollo Inter-Americano	94
	(2) Programa de Desarrollo de las Naciones Unidas	95
	(3) Otros - España y Unión Europea	95

	(4) Importancia de una Mejorada Coordinación . . . . .	96
b.	<u>Recomendación</u> . . . . .	97
III.	LECCIONES Y OPORTUNIDADES . . . . .	98
	A. Colocando los Cimientos para la Reforma Legal . . . . .	98
	B. Inversión en Implementación de Reforma antes de la Adopción de Reforma . . . . .	99
	C. La CCSJ y la Independencia de Ramas y Agencias . . . . .	99
	D. Llevando el Trabajo hasta su Fin: Una Oportunidad Unica . . . . .	99
	E. ONGs de Reforma Legal . . . . .	100
	F. Pensando acerca del JR III . . . . .	101

**ANEXOS:**

1. Lista Parcial de Personas Entrevistadas
2. Bibliografía
3. Plan de Trabajo en Equipo
4. Lista Parcial de Materiales Publicados bajo la Actividad de Información Pública
5. Contexto Político: Los Acuerdos de Paz  
Opinión Pública y Criminalidad

## DICCIONARIO DE SIGLAS Y TERMINOLOGIA

ADR	Resolución alternativa de disputas
AEC*	Agencia Española de Cooperación
CCSJ*	Comisión Coordinadora del Sector judicial
CORELESAL*	Comisión de Reforma Legal Salvadoreña
DIC*	División de Investigación Criminal
FGR*	Fiscalía General de la República (Agencia del Ministerio Público del GOES, aproximadamente equivalente a la Oficina del Procurador General de los Estados Unidos, la principal función de la cual es el procesamiento penal; encabezado por el Fiscal General.
GOES	Gobierno de El Salvador
ICITAP	Programa Internacional de Capacitación y Asistencia en Investigación Criminal (del Depto. de Justicia de Estados Unidos) IDB Banco de Desarrollo Interamericano
IV	Visitante internacional (participante en el IVP)
IVP	Programa Internacional de Visitantes (de USIA)
JRI	Proyecto de Reforma Judicial I
JRII	Proyecto de Reforma Judicial II
JTS	Escuela de Capacitación Judicial
LAN	Red del área local (de computadoras)
MIS	Sistema de información de administración
MOJ	Ministerio de Justicia
NCJ	Consejo Nacional de la Judicatura
ONG(s)	Organización(es) no gubernamentales
PDO	Oficina del Defensor Público
PGR*	Procuraduría General de la República, agencia del GOES dentro del Ministerio Público, encabezada por el Procurador General, encargada de la asistencia legal así como de la social
PMG	Grupo de Administración del Proyecto (para JR II)
PNC*	Policía Nacional Civil
Ministerio Público	Organización del GOES sede del FGR, PGR y la Oficina de Derechos Humanos Ombudsperson, supuestamente independiente de otras ramas del GOES, pero sin adjudicación constitucional de porción de ingresos.
SCJ	Corte Suprema de Justicia
UCA	Universidad Centro Americana
UNDP	Programa de Desarrollo de las Naciones Unidas
USAID	Agencia para el Desarrollo Internacional de los Estados Unidos
USG	Gobierno de los Estados Unidos
USIA	Agencia de Información de los Estados Unidos
UTE*	Unidad Técnica Ejecutiva

\* Término o sigla en español ampliamente usada por personas de habla inglesa.

## **PROPOSITO DE LA EVALUACION**

El propósito de la evaluación fue el determinar qué se había logrado con el Proyecto, en qué forma el diseño e implementación del Proyecto podría ser ajustado para lograr mas, y las lecciones a ser aprendidas para el beneficio de proyectos similares en el futuro.

Los objetivos de la evaluación fueron:

Apreciar el progreso en la implementación del Proyecto, valorar la probabilidad de lograr los objetivos del Proyecto, identificar los elementos que restringen/promueven su ejecución exitosa, y reportar sobre las lecciones aprendidas a la fecha;

Proporcionar una evaluación independiente de 1) la validez del enfoque del Proyecto para mejorar la administración judicial, y 2) el estado actual del establecimiento de un regimen de derecho democrático en El Salvador; y

Evaluar el impacto del Proyecto en el progreso de las reformas legales/judiciales y constitucionales en El Salvador.

## **METODOLOGIA**

El equipo evaluador estaba formado por evaluadores experimentados de cierta variedad de disciplinas relacionadas con el proyecto, incluyendo tres abogados, un científico social, y un experto en sistemas de administración. Este último, un colombiano, aportó extensa experiencia en el exitoso proyecto de reforma del sistema judicial en ese país; y el científico social, un salvadoreño, ha dirigido investigación y análisis social de varios programas de desarrollo en El Salvador. De los abogados, todos con amplia experiencia en diseño y evaluación de proyectos de reforma del sistema judicial, uno, un costarricense/norteamericano, contribuyó la perspectiva de alguien entrenado y con experiencia en sistemas judiciales de derecho civil latinoamericanos; y, de los otros dos abogados uno ha ejercido extensamente en el sistema judicial penal de los Estados Unidos, y el otro, el líder del equipo, combina una carrera en el ejercicio privado de su profesión en los Estados Unidos con una substancial experiencia en administración de proyectos y programas de la USAID.

Debido a las restricciones del tiempo, la evaluación estuvo basada principalmente en entrevistas con participantes del proyecto en San Salvador, la mayor parte individuos, pero incluyó algunos grupos de enfoque, y algunas visitas/entrevistas/grupos de enfoque en sitios fuera de la capital. El equipo también revisó toda la documentación del proyecto identificada en el Alcance del Trabajo junto con otra documentación del proyecto y otros materiales relacionados con el proyecto que se pusieron a su disposición en el campo, según se muestra en el Anexo 2.

## RESUMEN EJECUTIVO

### Antecedentes

El Proyecto de Reforma Judicial II ("JRII") es la mas reciente fase del apoyo USG/USAID al sistema judicial salvadoreño que data desde principios de los años 80, con los principales esfuerzos iniciándose en 1984. A todo lo largo, la USAID se ha enfocado principalmente en el sistema judicial penal. La debilidad del sistema judicial en la investigación y castigo de los abusos a los derechos humanos, incluyendo tales notorios asesinatos como el de las cuatro monjas, el Obispo Romero, los sindicalistas norteamericanos, los Marineros de los Estados Unidos y los catedráticos Jesuitas, ha producido una casi completa pérdida de credibilidad.

Además, la profunda y ampliamente propagada inquietud de los salvadoreños hacia la "impunidad" ha producido una fuerte ola de apoyo a la reforma del sistema judicial penal, que se mencionó en forma importante en las negociaciones de los acuerdos de paz y en el compromiso de que dicha reforma sería incorporada en los acuerdos de paz. De la mas obvia importancia para atender la corrupción en el sistema fue la completa reestructuración de la policía de una organización militar a una civil, y la independencia institucionalizada de la judicatura para intensificar su capacidad para investigar y castigar los crímenes cometidos por funcionarios en otras ramas del gobierno, especialmente de la policía y de las fuerzas militares. De comparable, aunque menos obvia importancia, fueron las reformas a la función de procesamiento/investigación criminal, con fiscales civiles responsables de la dirección de la investigación criminal; y reformas al código penal y procesal que dieran lugar a procesos abiertos al público con testimonio oral y un aumento en el uso de jurados. No destacado en los Acuerdos, pero de importancia crítica, fue la mejora en las habilidades profesionales, especialmente las habilidades investigadoras dentro del sistema judicial.

JRII fue originalmente diseñado para apoyar estas reformas a través de tres principales componentes implementadores: (1) apoyo a la reforma legal, incluyendo redacción de leyes, y educación del público para apoyar la promulgación de reformas legales y hacer valer sus derechos bajo las mismas después de su promulgación; (2) fortalecimiento de la capacidad de las instituciones del sector judicial para implementar las reformas; y (3) "otras actividades del sector judicial del USG", incluyendo asignación de \$5.0 millones al ICITAP para asistencia técnica y capacitación en investigación criminal, y \$0.5 millones para el USIA para expansión de sus programas de visitantes internacionales y de intercambio profesional para el sector judicial. El JRII ya ha sido reformulado para añadir un componente dirigido específicamente a la concientización pública/participación cívica, al mismo tiempo que incorpora elementos del ICITAP y del USIA dentro de los componentes de reforma legal y de fortalecimiento institucional.

Las medidas de los logros especificados en el Acuerdo del Proyecto incluyeron: (1) reducciones en la acumulación de casos penales y civiles y en el número de imputados detenidos esperando ser juzgados o sentenciados; (2) reformas legales y organizacionales para garantizar el debido proceso, incluyendo representación legal, asesoría antes de la interrogación, libertad antes del juicio, aumento en el uso de juicios por jurado, y mas dependencia en evidencia física comparada con prueba testimonial; (3) la comprensión de la ley por la ciudadanía, el papel de los actores en el sector judicial, y las expectativas de decisiones judiciales justas y oportunas; (4) reformas

organizacionales para mejorar el marco legal, especialmente en áreas relacionadas con asuntos civiles, comerciales y de la familia; y (5) presupuestos operacionales adecuados y niveles incrementados de financiamiento de otros donantes para la mejora del sector judicial.

## **Hallazgos y Conclusiones**

El componente de **reforma legal** estaba dirigido a la promulgación de leyes y regulaciones para mejorar el debido proceso, la igualdad ciudadana ante la ley y el acceso al sistema judicial. De principal preocupación durante el trabajo de campo del equipo evaluador en Septiembre, fue el no poder lograr la promulgación de las reformas al código penal y al procedimiento penal. El anterior énfasis en la protección del debido proceso para los delincuentes imputados como el propósito de estas reformas, ha producido una creciente oposición en una atmósfera de incrementada inquietud acerca de la protección a ciudadanos respetuosos de la ley debido a una percibida marejada de crímenes comunes. Varios factores, incluyendo la lenta recuperación de la economía devastada por la guerra, la proliferación de armas y una juventud desempleada y subcapacitada como producto de la guerra civil, y una débil función policial reestructuradora, han contribuido a la alta incidencia de crimen. Desesperada, la sociedad salvadoreña, a través de sus representantes electos, está ahora mirando hacia tales "fuertes" medidas como reducir la edad de jurisdicción juvenil y aumentar las sanciones y detención antes del juicio, incorporadas en una precipitadamente promulgada "Ley de Emergencia" que sumariamente desplazó las reformas penales y de procedimiento penal ante la Asamblea Legislativa y ante el público, durante la mayor parte del año pasado. Mientras tanto se desarrolló una substancial circunscripción en oposición a tales reformas, incluyendo algunos que hubieran podido respaldarlas si no hubieran sido excluidos del proceso.

En apoyo a estas reformas el JRII financió la asistencia en la elaboración del borrador, actividades de consulta con escuelas de derecho y asociaciones de abogados, y algunas actividades de educación pública de ONGs. El proceso de elaboración de borrador, sin embargo, había dejado fuera a algunos prominentes expertos legales salvadoreños, de tal forma que un posible resentimiento resultó en oposición. También, las consultas fueron mas extensas en explicación que en participación, de manera que también se sintieron excluidos importantes grupos ciudadanos, los cuales de lo contrario, al haber contribuido, se hubieran sentido creadores de las reformas y las hubieran apoyado activamente. Además, y probablemente lo mas importante, fuera de la profesión de derecho, y notablemente en el sector público, hubo una notoria falta para justificar y desarrollar un respaldo para las mas técnicas pero también importantes, reformas procesales mas allá de las mas obvias reformas civiles, policiales y judiciales independientes. Esto contrasta con Colombia en donde el sector privado proporcionó el liderazgo y fue la mas grande fuerza impulsora individual de las recientes extensas reformas al sistema judicial penal.

Sin embargo, han habido algunos significativos éxitos en la reforma legal, entre ellos el Código de Familia y la Ley de Procedimientos de Familia adoptadas en 1993, y la Ley del Menor Infractor adoptada en 1994. En ambas áreas los borradores preparados por CORELESAL con apoyo del JRI obtuvieron el apoyo de las ONGs salvadoreñas, especialmente de los grupos femeninos, quienes cabildaron extensamente en apoyo a las reformas. La Ley del Menor Infractor se encontró con algo de oposición similar a la de las reformas al Código de Procedimientos Penales,

pero en esa oportunidad fue insuficiente para igualarse a los partidarios que apoyaban la reforma a la Ley Juvenil. Estas reformas eran especialmente significativas en ausencia de una reforma al código penal, ya que proporcionaban la oportunidad de probar y demostrar el uso de procedimientos orales y otras reformas procesales en las jurisdicciones de familia y juvenil. Por último, en diciembre de 1996, después del trabajo en el campo y la preparación de este reporte, la Asamblea salvadoreña promulgó un código de procedimiento penal reformado. El Equipo Evaluador también debe hacer notar que aunque los líderes del sector judicial eventualmente participaron fuertemente, y durante los últimos seis meses el JRJI ha por su parte trabajado para lograr un respaldo mas amplio, el factor que probablemente inclinó la decisión fue la fuerte presión de la UN, el USG y otros países para una plena implementación de los internacionalmente respaldados Acuerdos de Paz.

Otras reformas legales significativas incluyeron las leyes orgánicas para la Comisión Coordinadora del Sector de Justicia ("CCSJ"), y la Unidad Técnica Ejecutiva ("UTE"). Estas leyes ayudaron a institucionalizar una de las mas importantes reformas en el sector judicial, el establecimiento de una comisión, con un secretariado de apoyo, para unir a las principales entidades del sector judicial para apoyar la adopción e implementación de reformas sectoriales. Aunque relativamente no controversial, estas leyes orgánicas fueron significativas en conferir a estas importantes entidades del sector judicial un aura de permanencia, y ayudaron grandemente a facilitar el financiamiento internacional para programas importantes de reforma judicial.

Todavía están pendientes las leyes orgánicas y de la carrera de derecho para la FGR y la PGR, las cuales ayudarían significativamente al logro de un aumento en su efectividad y eficiencia. Estas leyes también son relativamente no controversiales; el atraso en su promulgación se atribuye mas bien a la falta de apoyo por parte del anterior liderazgo. El actual Fiscal General y el Procurador General, ambos recientemente nombrados, han indicado un fuerte interés en una promulgación pronta de estas tan necesarias reformas estructurales.

También pendiente está un borrador para la resolución alternativa de disputas ("ADR"). Aunque tales leyes no conciernen directamente al sistema judicial penal, los servicios de mediación y conciliación efectivos pueden ayudar a aliviar las tensiones y frustraciones en la sociedad que contribuyen a tomar justicia de propia mano, a la violencia y al crimen. Al reducir el número de casos en el sistema judicial formal, la ADR ayuda a intensificar su comprensión. También la ADR, en especial el arbitraje comercial, es de especial interés al sector privado, y podría ayudar a involucrar mas positivamente al sector privado salvadoreño en la reforma legal.

El componente de **fortalecimiento institucional** estaba enfocado hacia los juzgados, fiscales y defensores públicos al frente del sistema judicial, y hacia la Escuela de Capacitación Judicial ("JTS") y la UTE como importantes instituciones de apoyo.

Para los juzgados había fuerte énfasis en mejorar su administración con sistemas de información administrativa modernos para hacerlas mas eficientes y efectivas. Esto fue el tema de una evaluación separada de marzo de 1996 con hallazgos y conclusiones generalmente favorables relacionados con la administración de los juzgados a nivel de tribunales. Se dejaron para esta evaluación las intervenciones a nivel Corte Suprema para simplificar y modernizar los

procedimientos y sistemas para manejo de casos. Esto se inició con una actividad piloto en la Cámara de lo Constitucional reduciendo en mas de la mitad los pasos procesales y en mas de dos tercios el tiempo de proceso para un caso promedio ante ese tribunal. Estaba tan complacida la Corte con estos resultados que la extensión de estas reformas a las otras tres cámaras de la Corte Suprema será continuada con estos mismos asesores técnicos usados por Checchi, uno financiado por la USAID, pero el otro empleado por la Corte Suprema con sus propios fondos.

El segundo enfoque mayor al fortalecimiento institucional fue hacia la función de procesamiento/investigación del **FGR**, para preparar a los fiscales para sus nuevos papeles en la dirección de la investigación criminal y para actuar como abogados en los procedimientos orales contemplados bajo las reformas pendientes al código penal. El pleno impacto no será medible hasta dentro de varios años después de la adopción de los procedimientos reformados para los cuales están siendo preparados los fiscales, y todavía falta mucho que recorrer en el desarrollo del necesario trabajo en equipo entre los fiscales y la policía para un desempeño óptimo en la investigación criminal. Sin embargo, el progreso que ya se logró a través de excelente capacitación y sobresaliente asistencia técnica es impresionante.

Sin embargo, los beneficios de la substancial inversión se perderán en gran parte, si no se toman medidas pronto para aumentar los niveles de compensación de la FGR lo suficiente para atraer y retener profesionales bien calificados. Además, con mas altos niveles de compensación los fiscales podrían, y estarían mas motivados, aumentar su productividad. También el naciente sistema de información administrativa requiere mayor desarrollo para convertirse en una herramienta de investigación y procesamiento efectiva.

Tan esencial como los fiscales a la función de procesamiento penal es la **policía investigadora**. Antes que tener una fuerza de investigación criminal separada en la judicatura, el GOES ha decidido mantenerla dentro de la Policía Nacional Civil ("PNC"). Esto expone la función de investigación criminal a los problemas y debilidades de la PNC, que son grandes. Reemplazando una organización militar pobremente respetada, la completamente nueva PNC todavía está relativamente alta en la opinión pública, y su director es muy estimado, pero la organización está predominantemente dotada con personas sin experiencia en todos los niveles. Por muy bien motivados que estén los policías, están enfrentando un problema de criminalidad que los está abrumando y que se está agravando. En ausencia de sistemas de administración básicos, y con oficiales inseguros en sus propios puestos y faltos de confianza en sus subordinados, a menudo con justificación, la PCN sufre de una lamentable falta de delegación. Con el consecuente exceso de microadministración, personas en todos los niveles están demasiado ocupados para aprender cómo hacer mejor su trabajo.

La situación presenta un difícil reto al **ICITAP** que está a cargo de proporcionar asistencia técnica, capacitación y productos para ayudar a la División de Investigaciones Criminales ("DIC") a convertirse en una organización efectiva. En base a su pericia especializada, y su experiencia en El Salvador así como en otras partes de América Latina, el ICITAP era un selección lógica. Sin embargo, el actual programa de ICITAP no es adecuado para tratar la actual situación de la policía. O el nivel de esfuerzo debe ser substancialmente aumentado para proporcionar mas asesores técnicos trabajando a la par en el propio trabajo a través de toda la PNC, con énfasis

especial en los sistemas de administración; o el enfoque del actual nivel de esfuerzo debe limitarse a menos oficinas en las áreas de mayor necesidad en un esfuerzo por establecer uno o varios modelos piloto que podrían ser repetidos en el futuro en otras partes a través de la organización.

Debe notarse que hay otros donantes disponibles para trabajar con la policía, haciendo especialmente urgente que se establezca una división de trabajo, con una cercana coordinación de donantes, para poder maximizar el impacto de recursos muy limitados relativos a la mayor necesidad.

La función del **defensor público** confronta problemas similares a los de la FGR; aproximadamente una tercera parte de los delincuentes imputados se están filtrando a través del sistema sin representación legal. Al igual que con los fiscales, aún después de significativos aumentos de sueldo en 1994, los niveles salariales están aún substancialmente mas abajo de lo necesario para atraer y retener profesionales adecuadamente calificados. Al igual que con los fiscales, niveles apropiados de compensación posiblemente motivarían mayor productividad, pero también existe la necesidad de reformas organizacionales substanciales, especialmente en administración, para mejorar significativamente la productividad de los profesionales. Contrario a su predecesor, el nuevo Procurador General parece muy deseoso de implementar estas reformas. Aunque se necesita un aumento en personal así como en compensación, un aumento grande en personal debería esperar los resultados de otras medidas para aumentar la productividad.

Aun antes del cambio de liderazgo, los asesores técnicos del JR II aprovecharon los procedimientos reformados bajo la Ley de Familia y la Ley del Menor Infractor para ayudar a los juzgados en las jurisdicciones de San Salvador a desarrollar eficiencia bajo el nuevo sistema. Con intensa capacitación y asesoría en el trabajo, el modelo resultante promete ser repetido en otras partes del sistema con substanciales aumentos en la moral y en la productividad. Aun fuera de la actividad piloto, las operaciones de defensa generalmente han mostrado aumentos significativos en las intervenciones requeridas para habeas corpus, presentación de pruebas, y apelaciones; pero en lo demas parece ser que los aumentos substanciales en productividad deben esperar intervenciones de la clase discutida arriba.

Con la asistencia del contratista institucional, la **Escuela de Capacitación Judicial ("JTS")** ha desarrollado una impresionante habilidad para capacitar a los profesionales de la FGR y de la PGR, así como de los juzgados, y está ahora desarrollando capacidad para un sofisticado análisis del proceso, combinado con evaluación de las necesidades de capacitación, en las instituciones del sector judicial. La JTS ha evolucionado desde una primera fase, en la cual se concentró principalmente en cursos básicos para compensar la deficiencia en la educación profesional de las escuelas de derecho, a través de una capacitación mas especializada, incluyendo entrenamiento en el trabajo. Ahora, con la experta asistencia de los asesores técnicos, está asistiendo a las instituciones del sector judicial a diagnosticar sus propias necesidades de capacitación y, en el proceso de desarrollar tales "perfiles" educacionales y ocupacionales, a analizar sus procesos institucionales para determinar cuales otras medidas son necesarias para mejor permitirles desempeñar sus papeles en el sistema. La consolidación de esta impresiva innovación, y los modelos de capacitación especializados y prácticos, requieren una continuación de la asesoría técnica por otro año para ayudar a la JTS a desarrollar mas su capacidad para este servicio

vitalmente importante a las instituciones del sector judicial. Sin embargo, si la JTS debe concentrarse en la capacitación práctica especializada y en evaluaciones de necesidades sofisticadas, las escuelas de derecho deben hacer una mejor labor en llenar las necesidades de capacitación básicas. El financiamiento externo para apoyar la colaboración JTS/escuela de derecho en estas transiciones sería especialmente oportuno.

Originalmente concebida como una secretaría para la CCSJ, UTE fue algo excluida de aún ese papel coordinador en las primeras etapas de la implementación del JRJ. Sin embargo, mas recientemente, con el apoyo de la USAID y su contratista institucional, y a instancias del Banco de Desarrollo Interamericano, UTE está preparándose para asumir un mayor papel como el intermediario entre el IDB y las agencias del sector judicial para la implementación de un nuevo programa financiado por el IDB en las jurisdicciones de Familia y Menor Infractor. Aunque los profesionales de la UTE no están tan mal pagados como los fiscales y los defensores, si se necesita aumentar su compensación para atraer y retener un calibre adecuado de profesionales. También, para manejar los recursos de la magnitud involucrada en el programa financiado por el IDB, UTE tendrá que substancialmente aumentar su personal de administración financiera, y está actualmente en el proceso de hacerlo.

En general el Equipo Evaluador califica altamente la contribución del **contratista institucional**, Checchi y la Company Consulting, Inc. ("Checchi"). Debido a la sensibilidad política de la involucración del USG en las reformas legales fundamentales de la clase contemplada aquí, se usaron expertos y capacitadores de un tercer país, predominantemente latinos, a la máxima extensión factible, al proporcionar los servicios de asistencia técnica y capacitación. Aunque no todos los consultores a corto plazo fueron de uniforme alta calidad, el porcentaje de fuertes actores fue razonablemente alto, y Checchi fue oportuno en atender las deficiencias. Hasta donde pudo determinar el Equipo Evaluador en el limitado tiempo disponible, los asesores a largo plazo proporcionaron generalmente competencia y desempeño sobresaliente.

El énfasis en consultores latinos no solamente proporcionó fuerte pericia en derecho civil y compatibilidad cultural, sino también permitió la obtención de consultores a costos significativamente abajo de aquellos para proyectos similares en otras partes. Checchi delegó la apropiada autoridad a un fuerte jefe de partido para que las acciones se hicieran prontamente en el campo con un mínimo de atraso burocrático. La satisfacción salvadoreña con sus asesores técnicos se evidencia bien con la judicatura continuando con todos menos uno del personal proporcionado por Checchi mas allá del fin del contrato con Checchi por cuenta de la propia judicatura, y las menos financiadas FGR y PGR instando a la USAID a que continúe con sus asesores.

La administración del proyecto por parte de **USAID** debe ser caracterizada como desigual, variando entre los extremos de microadministración y administración ausente. Hasta cierto grado esto refleja los problemas inherentes de la constante rotación en personal en la USDH de la USAID. El atraso de un año y medio en reemplazar al Director de la Oficina de Iniciativas Democráticas ("ODI") fue especialmente costoso, sin embargo, ya que privó al programa de una apropiada supervisión, asesoramiento y apoyo para un bien calificado gerente de proyecto de la USAID. Entre las prácticas cuestionables, bajo presión para expedir acción, fue el dejar de usar

al Grupo de Administración del Proyecto ("PMG") y dejar de lado a UTE en la toma de decisiones del proyecto y en la administración. También se criticó el no reemplazar al asesor en concientización/participación pública después de la partida del asesor inicial. Esta decisión, combinada con otras reducciones en financiamiento en esa área, puede que haya contribuido a los problemas en la reforma a la legislación penal. Sin embargo, para ser justos, el Equipo Evaluador reconoce que la reasignación de recursos limitados entre los diferentes componentes de este ambicioso proyecto involucró decisiones difíciles.

También cuestionable fue la falta hasta 1996 en incluir el detalle de costo de asistencia técnica en el proceso del plan de implementación anual, haciendo más difícil el determinar la prioridad de usos para los limitados recursos disponibles. Durante el pasado año la falla de la USAID en anticipar, prevenir y rápidamente atender la crisis de flujo de efectivo en la programación Checchi de los recursos disponibles ocasionó suspensiones de importantes actividades de capacitación en las cuales se había invertido tiempo y reputación significativos.

Por otra parte, con una excepción, la USAID ha tenido éxito en mantener buenas relaciones de trabajo con el GOES y con las contrapartes del contratista institucional. Además, a lo largo del pasado año la USAID ha correctamente enfatizado el involucramiento y el desarrollo de la UTE en la implementación del proyecto, e insistido que el detalle de costo de asistencia técnica sea incluido en el proceso de planificación anual.

El diseño del proyecto fue acertado, basado en un completo y actual análisis de sector, y en la experiencia derivada de casi una década de trabajo en el sector. Aunque el diseño ha sido justamente criticado como demasiado ambicioso, sí atendió los problemas críticos y las oportunidades del sector judicial al mismo tiempo que proporcionó una flexibilidad de "rediseño rodante" para que la USAID y el GOES ajustaran las prioridades a los recursos disponibles en el curso de sus planes anuales de implementación. Cuando se tuvieron que hacer selecciones difíciles, la USAID correctamente mantuvo el enfoque hacia la justicia penal y la administración de los juzgados.

El diseño del proyecto recurrió innovativamente a las capacidades especiales de la USIA para proporcionar la experiencia y exposición en los Estados Unidos. Las burocracias de Washington impidieron la pronta asignación de pleno financiamiento para este esfuerzo, y los beneficios hubieran podido ser intensificados con una más cercana coordinación para asegurar que los viajes de visita fueran más precisamente afinados a las necesidades del proyecto. Sin embargo el modelo es útil para ser considerado en programación futura para el sector judicial, en El Salvador y en otras partes.

### **Principales Lecciones Aprendidas**

- Un fuerte liderazgo reformista en la cúpula del sector judicial y sus agencias componentes es esencial a la reforma del sistema y de la institución.
- La experiencia de la CCSJ y de la UTE demuestra bien que los comités coordinadores del sector judicial tanto a nivel de política como operacional son tanto útiles como factibles.

- Las experiencias del JR II, tanto positivas como negativas, demuestran la importancia a la reforma legal de actividades para informar y desarrollar conscripciones ciudadanas efectivas, que las ONGs pueden jugar un papel especialmente útil en tales actividades, y que el apoyo del sector privado, y la involucración del existente liderazgo dentro del sistema legal, es especialmente importante.
- Un equipo contratista institucional, como el de Checchi, dirigido, y predominantemente constituido, por capacitadores y asesores técnicos de terceros países (especialmente latinos), puede ser útil a los intereses de los Estados Unidos con especial efectividad y eficiencia en apoyo de la reforma al sector judicial en países latinoamericanos.
- Para la implementación de nuevos sistemas operativos, el entrenamiento en el trabajo de la clase que ahora se está dando a los jueces, fiscales y defensores, es altamente costo efectivo en apoyo de los cursos en las aulas.
- El proceso participativo de "perfil" para determinar los papeles organizacionales y las necesidades de capacitación está dando excelentes resultados, que bien valen la inversión extra en dinero y en tiempo.
- Las actividades piloto, como las que están en camino con la Cámara de lo Constitucional de la Corte Suprema y con los menores infractores de San Salvador, ofrecen un medio especialmente útil y costo efectivo para probar, demostrar y desarrollar una capacidad de reproducción auto sostenible para los nuevos sistemas operativos.
- La continuidad en la administración es particularmente benéfica para proyectos de desarrollo de la complejidad del JR II.

### **Recomendaciones Principales**

#### **Para el GOES:**

- Que, para que la FGR, el Defensor Público y la UTE atraigan y retengan profesionales apropiadamente calificados para sostener las actuales reformas institucionales, el GOES debería asegurar que se paguen salarios adecuados.
- Que, para mejor coordinar las medidas para mejorar las funciones de investigación criminal, la CCSJ considere añadir a la PNC como miembro.

#### **Para el USG:**

- Que, para apoyar la adopción de mas reformas al sistema judicial, y también para monitorar su efectiva implementación, la USAID debería considerar continuar el apoyo a las ONGs con especial interés y competencia en esos papeles.
- Que para ganar mas impacto de sus esfuerzos por mejorar la investigación criminal con la FGR y la PNC respectivamente, la USAID y el ICITAP deberían fortalecer su coordinación y sus relaciones de trabajo.
- Que la USAID continúe alentando y apoyando a los comités coordinadores del sector judicial tanto a nivel de política como operacional para los proyectos de Reforma Judicial/Régimen de Derecho.
- Que la USAID y la USIA, para los proyectos del sector judicial en El Salvador y en otras partes, continúe sus esfuerzos por emplear la competencia especial de la USIA en hacer

arreglos para una exposición útil a las instituciones y sistemas legales de los Estados Unidos.

#### **Para tanto el GOES como el USG:**

- Que, para consolidar el logro de los programas de capacitación, y para construir capacidad para repetición sostenida de actividades piloto, la USAID y el GOES deberían considerar la extensión de los actuales asesores técnicos a largo plazo para la JTS, fiscales y defensores públicos (la USAID dice que, a enero de 1997, tales extensiones están siendo consideradas e implementadas).
- Que, al aplicar la experiencia en reforma legal de otras partes, especialmente Colombia, el GOES y la USAID deberían alentar y apoyar mayor involucración del sector privado en la reforma legal.
- Que la PNC y el ICITAP consideren un enfoque de actividad piloto para fortalecimiento institucional de la PNC/DIC.
- Que, para maximizar el beneficio al sector judicial de un número creciente de donantes al mismo, la USAID y el GOES apoyen a la UTE en un papel mas activo como coordinador principal de la asistencia internacional para el sector judicial.

#### **Una Oportunidad Única**

La apropiada función de un sistema judicial penal depende del fuerte desempeño de todos sus cuatro componentes mutuamente dependientes: los juzgados, los fiscales, la policía investigadora, y los defensores públicos. Ahora, mientras otros países en la región están luchando contra la apatía y retrocediendo en una o mas de las agencias clave, El Salvador presenta una oportunidad única en que todas las cuatro, de arriba a abajo, están substancialmente impregnadas con una mentalidad reformadora. Se han unido en un compartido esfuerzo de equipo del sector judicial cuyo éxito no solamente serviría bien a El Salvador, sino también proporcionaría un buen modelo para otros países.

El USG no debería vacilar justo cuando sus esfuerzos están empezando a lograr un mayor impacto; y, para evitar el riesgo de fracasar con el retiro del apoyo en esta tan auspiciosa etapa, el Equipo Evaluador fuertemente insta a que el USG, a través de la USAID y el ICITAP, continúe con su apoyo, especialmente con los asesores técnicos a largo plazo, hasta la exitosa conclusión del proyecto.

Viendo hacia el futuro, mas allá de terminar el trabajo ya bien encaminado, especialmente con los fiscales, los defensores públicos y la policía investigadora, la USAID/ICITAP y el GOES deberán afinar el enfoque en el sostenimiento de la reforma judicial. Hay dos aspectos en el sostenimiento, uno que atañe al financiamiento y el otro que podría llamarse los "partidarios".

En un país relativamente pobre el sostenimiento financiera requiere un fuerte énfasis en medidas para mejorar la eficiencia y la productividad. El formar un gran grupo de partidarios fuera del gobierno que se preocupe lo suficiente como para monitorar el sistema judicial, identificar sus

defectos y apoyar su reforma, significa mas trabajo para desarrollar y apoyar ese potencial en las escuelas de derecho, asociaciones de abogados y otras ONGs.

## DATOS DE IDENTIFICACION DEL PROYECTO

1. País: El Salvador
2. Título del Proyecto: Reforma Judicial II
3. Número del Proyecto: 519-0376
4. Fechas del Proyecto:
  - a. Primer Acuerdo de Proyecto: 9/28/92
  - b. Fecha de Obligación Final: Año fiscal 94 - 08/12/94
  - c. Fecha de Finalización mas reciente del Proyecto de Asistencia (PACD): 09/30/97
5. Financiamiento del Proyecto: (montos obligados)
  - a. Financiamiento Bilateral AID \$ 17,900,000
  - b. Otros Donantes Mayores No disponible
  - c. Fondos de Contraparte del País Sede \$ 3,644,270
6. Modo de Implementación:
  - a. Contratista directo AID: Checchi y Company Consulting, Inc.
  - b. Acuerdos entre Agencias: ICITAP y USIA
  - c. Entidades del país sede: Ministerio de Justicia, Ministerio Público, Sistemas de Cortes y Consejo Nacional de la Judicatura.
7. Diseñadores del Proyecto: Oficina de Iniciativas Democráticas de la USAID
8. Funcionarios de la Misión Responsables:
  - a. Director Adjunto de la Misión: Kenneth C. Ellis
  - b. Funcionarios del Proyecto: Mauricio Herrera, Beatriz Molina, Glynne Borden Leonard
9. Evaluaciones Previas: Ninguna

## **I. ANTECEDENTES**

### **A. CONTEXTO POLITICO**

El Salvador se está recuperando de una larga y debilitante guerra civil que no ganó ninguno de los lados; mas bien el Gobierno y el FMLN llegaron a la mesa de negociaciones debido a un mutuo agotamiento, especialmente un hastío de guerra por parte de los salvadoreños en general. A cambio de que el FMLN renunciara a un cambio en el sistema económico, especialmente en lo que se refiere a reforma agraria, el gobierno de Cristiani estuvo muy dispuesto a hacer concesiones sobre reformas políticas, especialmente con referencia a la desmilitarización y democratización.

La desmilitarización incluía no solamente reducción en tamaño sino también reducción en el papel de los militares, y el retiro total de la función policial que anteriormente habían dominado. Mas importante para el Proyecto, la democratización incluía una profunda reforma del sistema judicial para eliminar el concepto de "impunidad", en donde unos pocos poderosos, incluyendo los militares, habían buscado imponer su voluntad a través de la intimidación del abuso a los derechos humanos, y habían evitado el castigo por medio de una combinación de corrupción e incompetencia policial y judicial en el desempeño de la función de investigación criminal.

La reforma judicial ya se ha extendido a un cambio drástico en la manera en que los jueces son escogidos y disciplinados, y contempla un cambio completo de un inquisitivo a un mixto inquisitivo-acusativo sistema judicial penal. Los procesos que habían estado mayormente cerrados, confiando principalmente en declaraciones y confesiones escritas, y altamente vulnerables a la corrupción, se volverían abiertos al público, con el testimonio y el argumento presentado verbalmente, dando lugar a una transparencia y responsabilidad mucho mas intensificada.

Desafortunadamente este último cambio, aunque incorporado en la reciente legislación, no será implementado en la práctica hasta 1998. Mientras tanto, a medida que los recuerdos del flagrante abuso a los derechos humanos se pierda en el pasado, una resurgencia de delito común, alimentado por el desempleo, la herencia de la guerra a la juventud subeducada, muchos con habilidad solamente en el uso de armas fácilmente disponibles, y facilitado por la debilidad de una novata fuerza policíaca, se ha convertido en la predominante preocupación pública.

### **B. SECTOR JUDICIAL SALVADOREÑO**

Las principales instituciones del sector judicial salvadoreño son el Poder Judicial, el Consejo Nacional de la Judicatura ("NCJ"), el Ministerio de Justicia ("MOJ") y el Ministerio Público. En El Salvador, el sector judicial, considerado como un grupo de instituciones y procedimientos dirigidos a resolver conflictos individuales y sociales, ya es un concepto que funciona. Hay consenso de que las instituciones del sector judicial deberían trabajar juntas y coordinar sus actividades. El concepto ha sido institucionalizado por medio de la Ley No. 239 (Febrero 22, 1996) que establece la estructura y atributos de la Comisión Coordinadora del Sector Judicial ("CCSJ" debido a sus iniciales en español) y la Unidad Técnica Ejecutiva ("UTE", por sus iniciales en español) como la unidad implementadora para la CCSJ y como una agencia pública autónoma. (Ver las subsecciones sobre Legislación Promulgada y CCSJ/UTE).

La **Rama Judicial** consiste del sistema de los juzgados y del Consejo Nacional de la Judicatura; y, para ayudar a asegurar independencia de la Rama Judicial, bajo la Constitución salvadoreña debe recibir por lo menos el 6% del presupuesto nacional. El sistema de los juzgados, encabezado por la Corte Suprema, tiene el cargo de administrar justicia, aplicando las leyes promulgadas por la Asamblea Legislativa. Está formada por la Corte Suprema, 19 cortes de apelación, 121 tribunales y 319 juzgados de paz.

La Corte Suprema consiste de 15 magistrados, divididos en cuatro cámaras (Constitucional, Civil, Penal y Administrativa). Los magistrados son electos por la Asamblea Legislativa de una lista presentada por el Consejo Nacional de la Judicatura. La mitad de los candidatos en cada lista son propuestos por asociaciones de abogados. En el pasado, ya que una simple mayoría en la Asamblea Legislativa era suficiente para elegir a los magistrados de la Corte Suprema, se volvió costumbre que el partido político o coalición dominante nombrara a miembros leales del partido. Había una completa rotación de la SCJ con cada cambio de gobierno y consecuente rotación en los niveles inferiores de la judicatura también. La preocupación acerca de los abusos ocasionados por esta práctica creció durante la década de los años 80. Por lo tanto, para ampliar la representatividad de la Corte Suprema, y para intensificar su estabilidad y credibilidad, y como resultado de las negociaciones de paz, la Asamblea enmendó la Constitución en 1991 para requerir dos tercios de los votos y para ampliar los plazos a nueve años con nombramientos escalonados (es decir, un tercio de rotación cada tres años).

Actualmente la Judicatura tiene un total de 492 jueces y 4,821 empleados judiciales, proporcionando una proporción de un juez por cada 10,965 habitantes, una de las proporciones mas favorables en Centro América.<sup>1</sup> Los salarios mensuales de los jueces son comparables con los de los jueces costarricenses (como \$2,000 para los magistrados de la Corte Suprema y los juzgados de apelación y \$1,132-\$1,500 para jueces de los tribunales) y solamente son excedidos en Panamá.

El **Consejo Nacional de la Judicatura** ("NCJ") fue creado en 1989, con un mandato limitado bajo el firme control de la Corte Suprema, pero mas recientemente se ha convertido en una institución independiente. Para poder despolitizar los nombramientos judiciales, los Acuerdos de Paz estipulaban una representación mas amplia y mas imparcial en el Consejo, y en consecuencia la Constitución se enmendó en 1993.

El NCJ consiste de once miembros elegidos por una mayoría de dos tercios de la Asamblea Legislativa para un período de tres años, entre las planillas presentadas por las entidades representadas. El NCJ a su vez desarrolla planillas de candidatos para todos los nombramientos judiciales, y presenta los candidatos seleccionados a la Corte Suprema para nombramiento final. Hay una Ley de la Carrera de Derecho, con sus respectivas reglas de procedimiento cuyo principal propósito es asegurar la independencia judicial y determinar los requerimientos y procedimientos de los nombramientos judiciales. El NCJ también está a cargo de la evaluación de jueces, pero solamente la Corte Suprema tiene la autoridad para despedir jueces. La actual Corte Suprema ha

---

<sup>1</sup> Guatemala tiene un juez por cada 34,313 habitantes; Honduras un juez por 11,550 habitantes; Nicaragua un juez por 15,909 habitantes y Costa Rica un juez por cada 9,170 habitantes.

formado una unidad que revisa las recomendaciones del NCJ sobre mala conducta judicial y sobre quejas, mientras proporciona protección del debido proceso a los jueces siendo investigados. Desafortunadamente, el necesario proceso de purgación recomendado por los Acuerdos de Paz ha sido muy lento, y la corrupción judicial continúa siendo un serio problema. Las Enmiendas Constitucionales de 1993 también asignaron al NCJ el mejoramiento del nivel profesional y de la competencia de los jueces y demás personal judicial; y por ello, la Escuela Judicial está bajo su supervisión.

El **Ministerio Público** (no una organización, sino que una función pública compartida) es ejercido por tres instituciones: la FGR, la PGR, y la Oficina del Procurador de los Derechos Humanos (Ombudsman). Los jefes de estas entidades, el Fiscal General, el Procurador General y el Procurador de los Derechos Humanos, son nombrados por la Asamblea Legislativa para un término de tres años. Estos nombramientos también antes requerían simple mayoría de votos, pero las recientes enmiendas Constitucionales, para ampliar la representatividad de estos nombramientos, ahora requieren dos tercios.

La **FGR** tiene los siguientes deberes: defender los intereses del Estado y de la Sociedad, demandar en los juzgados, y dirigir y llevar a cabo investigaciones criminales. Para los fiscales, no hay ley de la carrera todavía, y los salarios son bajos (aproximadamente \$1,500 al mes para el Fiscal General y como \$500 para los fiscales). La FGR recibe como 0.2% del Presupuesto Nacional.

La **PGR** tiene un deber principal de asegurar la asistencia y defensa legal de los pobres. La **Oficina del Defensor Público** está bajo su autoridad, y puede intervenir en asuntos concernientes a la Ley de Familia, la Ley de lo Penal y la Ley de Trabajo. Actualmente hay 108 defensores públicos, de los cuales 80% son abogados y el restante son graduados de las escuelas de derecho; sus salarios son bajos variando entre \$240 y \$380 mensuales. En esta organización tampoco hay todavía ley de la carrera, y el salario del Procurador General es similar al del Fiscal General. La institución recibe aproximadamente el 0.2% del Presupuesto Nacional.

La **Oficina del Procurador de Derechos Humanos** es responsable de asegurar el respeto general a los derechos humanos por parte de los ciudadanos y de los funcionarios de gobierno. Para este propósito, puede llevar a cabo investigaciones, ir a los juzgados, y públicamente denunciar las violaciones a los derechos humanos.

El **Ministerio de Justicia** tiene a su cargo el Sistema Penitenciario y los Registros Públicos (de Propiedad, Comercial, etc.), y es responsable de preparar reformas a las leyes, determinar cual legislación está en vigor, y publicar la jurisprudencia emitida por los juzgados. Para realizar estas funciones el Ministerio tiene cuatro direcciones generales: Asistencia Técnica Jurídica, o "ATJ"; Registros; Protección a Menores; y Penitenciarías y Rehabilitación. Recibe aproximadamente 0.9 del Presupuesto Nacional.

Otras importantes entidades involucradas con el Sector judicial son las facultades de derecho, las asociaciones de abogados y algunas ONGs interesadas en asuntos judiciales y legales. Principal entre el exceso de **facultades de derecho** salvadoreñas (como 25 en el último conteo) de calidad variable, están las de la Universidad Nacional, la Universidad Matías Delgado, y la Universidad

Centro Americana. La enseñanza de la ley se mantiene muy teórica, con poca oportunidad para capacitación clínica o práctica, y en general no está bien ajustada a las presentes necesidades. Las facultades de derecho casi no tienen profesores a tiempo completo, las bibliotecas son pequeñas y no están al día, y hay muy poca investigación y escritura legal. La mayoría de los graduados en derecho no están bien preparados para la práctica profesional y para las funciones judiciales. No hay examen general para la abogacía o requisitos para empezar a practicar aparte del título académico. Ni se requiere que los abogados pertenezcan a un colegio de abogados para poder practicar derecho.

Hay muchas **asociaciones de abogados** en el país, pero están desorganizadas y fragmentadas, y ninguna está substancialmente involucrada en promover altos estándares profesionales o reforma legal y judicial. No hay ONGs o centros de investigación dedicados exclusivamente al análisis de la administración judicial, pero hay algunas que ocasionalmente tratan con o trabajan en tópicos relacionados con el tema. Estas incluyen FESPAD (Fundación de Estudios para la Aplicación del Derecho), IEJES (Instituto de Estudios Jurídicos de El Salvador), CEJ (Centro de Estudios Jurídicos), CENITEC (Centro de Investigaciones Tecnológicas y Científicas), FUSADES (Fundación Salvadoreña de Desarrollo Económico y Social), FUNDAUNGO (Fundación Dr. Guillermo Manuel Ungo) e IDHUCA (Instituto de Derechos Humanos de la Universidad Centro Americana).

### **C. PROYECTO DE REFORMA JUDICIAL I Y EVALUACION ANTERIOR**

Desde el inicio del JRI en 1984, han pasado 12 años con notable cambio en la situación del país y del sistema judicial y sus prioridades. En 1984 el acento era sobre el castigo de crímenes atroces contra los derechos humanos, con frecuencia con sospechada complicidad de los militares u otras facciones poderosas dentro del gobierno de El Salvador, u otros de tal poder político y financiero que gozaban de una efectiva "impunidad" dentro del así llamado sistema judicial. La aparente inhabilidad del sistema judicial salvadoreño de castigar tales crímenes, mucho menos evitarlos, puso en peligro el apoyo del Congreso de los Estados Unidos y del público a una continuada asistencia al GOES. Por lo tanto el proyecto JRI se enfocó fuertemente en la investigación criminal, incluyendo la protección de testigos y de funcionarios del sistema judicial, con alguna atención marginal a la reforma legal substantiva por medio de apoyo a "CORELESAL", la Comisión de Reforma Legal Salvadoreña, como se conocía entonces.

La evaluación del JRI de 1987 alababa los esfuerzos por establecer y fortalecer la Unidad de Investigaciones Especiales ("SIU") para la investigación de mayores crímenes contra los derechos humanos y otros, pero tuvo que hacer notar los escasos resultados a esa fecha, cuestionando si los resultados serían satisfactorios algún día para crímenes cometidos por los militares con una policía investigadora controlada por los militares. La evaluación alababa los esfuerzos por establecer y apoyar a CORELESAL, pero de nuevo tuvo que hacer notar los escasos resultados en la promulgación de leyes a diferencia de preparación de borradores. La protección judicial había sido un esfuerzo único, a corto plazo y para entonces ya interrumpido, y poco se había logrado en reforma en administración de los juzgados o procesal por un sistema de cortes mayormente preocupado por su propia seguridad.

Subsecuente, como se indicó arriba, el contexto político cambió grandemente. Actualmente el problema predominante del sistema judicial no es el de crímenes sin castigo de los poderosos contra los indefensos, sino mas bien el del delito común no castigado de aquellos indefensos y frustrados contra el público en general. La anterior Unidad de Investigación Especial ha sido disuelta debido a sus vínculos con la antigua fuerza militar; y el anteriormente independiente CORELESAL ha sido incorporado al Ministerio de Justicia como la ATJ, mencionada anteriormente. En reforma legal el énfasis ya no está en la preparación de borradores sino mas bien en producir apoyo público y político para la promulgación, en educar al público con relación a sus derechos, y en fortalecer la capacidad de las instituciones del sistema judicial para poner en vigor y aplicar las nuevas reformas al sistema legal.

## II. HALLAZGOS, CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES DE LA EVALUACION

### A. REFORMA LEGAL

#### 1. Introducción

El componente de reforma legal del JR II proporcionó los recursos al proyecto en apoyo de los esfuerzos analíticos orientados hacia la acción para identificar y aliviar las restricciones legales a la mejoría del debido proceso, igualdad ciudadana ante la ley y acceso al sistema judicial. El Acuerdo de Proyecto JR II además especificaba que JR II financiaría estudios analíticos, conferencias, seminarios, viajes de observación y asistencia externa para apoyar los esfuerzos del GOES de promover la reforma legal. También se harían esfuerzos especiales para ampliar la participación de la profesión legal, los grupos de abogacía, las facultades de derecho, la comunidad comercial y el liderazgo político en la identificación y análisis de problemas y en la formulación de respuestas a ellos. Los esfuerzos iniciales de reforma legal serían dirigidos a:

- completar los borradores de procedimiento penal y códigos penales y el lograr un consenso para su aprobación;
- marco legal mejorado en áreas relacionadas con asuntos civiles, comerciales y de la familia;
- creación de una Oficina de Investigaciones Criminales bajo la FGR;
- leyes de la carrera para fiscales y defensores públicos;
- reformas legales para mejorar el proceso de preselección para candidatos a puestos en el sector Judicial.

El JR II ha apoyado esfuerzos hacia la aprobación de los códigos de reforma penal, la implementación del nuevo Código de Familia y del Código de Procedimientos de Familia, la preparación de nuevas leyes orgánica y de la carrera para la PGR y FGR, y la implementación de la nueva Ley del Menor Infractor. Se renunció al esfuerzo por crear una Oficina de Investigaciones Criminales bajo la FGR después de seria oposición por parte de la Policía Nacional Civil, y la función de investigación criminal quedó bajo la Policía Nacional Civil. No se hicieron esfuerzos por mejorar el marco legal para asuntos civiles y comerciales ni se hizo nada por el mejoramiento de los procedimientos de preselección para candidatos a puestos en el sector judicial. Para ayudar a comprender las tendencias en reforma legal salvadoreñas y su relación con el JR II, la presentación de hallazgos será dividida en: 1. Legislación Promulgada; 2. Borrador de Legislación pendiente ante la Asamblea Legislativa; y, 3. Borrador Legislativo en Proceso.

#### 2. Hallazgos

##### a. Legislación Promulgada

##### (1) *Código de Familia y Ley de Procedimientos de Familia*

En 1993 la Asamblea Nacional aprobó el Código de Familia y los códigos de procedimiento correspondientes creando una nueva substantiva jurisdicción legal y extendiendo los derechos

fundamentales de las mujeres, niños y personas de la tercera edad. El nuevo Código de Familia altera ciertos prejuicios de género y de edad estereotipados y mejora la posición legal de las mujeres, niños y personas de la tercera edad. Por ejemplo, las parejas casadas son consideradas como iguales en la toma de decisiones a nivel hogar, el trabajo doméstico efectuado por la compañera femenina se le asigna un valor monetario, y varias disposiciones en el Código facilitan el sostenimiento de los niños en caso de separación legal o de divorcio.

La nueva legislación entró en vigor el 1 de Octubre de 1994 y ya hay 22 jueces de la familia trabajando. Los primeros borradores de la nueva legislación fueron preparados por la antigua CORELESAL. De allí en adelante, la Presidencia de la Secretaría de la Familia diseminó el borrador y lo discutió ampliamente con organizaciones femeninas y con ONGs. Para la aprobación de los Códigos de Familia el cabildeo político emprendido por las ONGs de mujeres fue crucial y sin precedentes. Estas organizaciones ejercieron constante y substancial presión sobre los diputados de todos los partidos políticos.

Estas reformas familiares fueron incluidas en el Acuerdo JR/GOES, respondiendo a las prioridades del GOES, y el JR proporcionó el apoyo. Debido a que el borrador de legislación estipulaba procedimientos orales, proporcionaría un buen laboratorio para que abogados y jueces se familiarizaran con estos procedimientos y facilitaría la eventual implementación de la propuesta ley de reforma al procedimiento penal. El JR apoyaba el plan de implementación para las reformas al nuevo Código de Familia de varias maneras. Una corta campaña de concientización pública fue lanzada con la participación de varias ONGs. También se capacitó a un grupo de abogados en el nuevo sistema de familia, y los 22 jueces de la nueva jurisdicción fueron seleccionados a través de procedimientos competitivos y de pruebas organizados por la JTS. Después del nombramiento de los nuevos jueces de familia, la JTS también estructuró más cursos y entrenamiento en el trabajo para ellos, y el separadamente evaluado proyecto piloto en administración de los juzgados, cubriendo las estructuras organizacionales, el registro de actos procesales, las estadísticas judiciales y el manejo de flujo de casos, incluye una corte de la familia en San Salvador.

Para tratar con los problemas de coordinación resultantes de la implementación de la nueva legislación, el CCSJ, por medio de la UTE, ha establecido un comité entre instituciones en la jurisdicción familiar con funcionarios de la Judicatura, el Ministerio de Justicia, la FGR, la PGR, el NCJ, el JTS, el Instituto Salvadoreño de Protección de Menores, la Secretaría de la Familia y el Ombudsperson en Derechos Humanos. Este comité se ha convertido en un recurso activo e importante para discusión y resolución de problemas técnicos y para coordinación.

Actualmente, los principales problemas en implementación de la nueva legislación de la familia son 1) la falta de comprensión de los nuevos procedimientos por los abogados que ejercen la profesión, y 2) la limitada disponibilidad de asistencia legal gratis para los pobres. La PGR proporciona este servicio a los muy pobres en las áreas de obligaciones de los padres hacia los hijos y casos de paternidad, pero su cobertura es parcial e inadecuada. Para responder a la necesidad de orientar a los abogados a que salgan adelante con la reforma, la JTS está impartiendo algunos cursos nocturnos. Estos cursos deben ser continuados para aumentar el impacto de la reforma, pero su implementación debería ser transferida a las facultades de derecho o a las

asociaciones de abogacía. La capacitación de los abogados que ejercen la profesión no es parte de la principal misión de la escuela.

Algunos jueces de familia han sugerido que la nueva Ley de Procedimientos de Familia está incompleta en ciertos aspectos técnicos y requiere reforma. También se presentaron quejas acerca de la coordinación de los jueces y de los equipos técnicos de los juzgados (psicólogos y trabajadores sociales) establecidos por la nueva ley. Esta es un área en donde las técnicas de capacitación y coordinación deben enfatizarse. También hay problemas de coordinación con las diferentes instituciones que participan en el proceso (Juzgados, FGR, PGR, Instituto Nacional para la Protección de Menores, etc). El Comité Intra-institucional CCSJ/UTE está atendiendo estas cuestiones.

## (2) *Ley del Menor Infractor*

En 1994, la nueva Ley del Menor Infractor fue aprobada por la Asamblea Nacional, para entrar en vigor el 1 de marzo de 1995. Establece otra nueva jurisdicción especial, también basada en procedimientos orales, con especial énfasis en la rehabilitación de los infractores menores de 18 años e incorporación específica de las estipulaciones de la Convención del Niño de las Naciones Unidas. El primer borrador de esta legislación fue producido por CORELESAL bajo el proyecto JRI. El proceso de aprobación con fuerte oposición, fue mas difícil que para las reformas a la Ley de Familia. El Ministerio de Educación argumentó que la ley era un modelo importado, no aplicable en El Salvador en donde la proliferación de "maras" (bandas de jóvenes) ha hecho a los menores infractores mas peligrosos. Un periódico importante, el "Diario de Hoy," también realizó una fuerte campaña contra la ley como excesivamente indulgente. Al final, la legislación fue aprobada gracias al activo cabildeo de ciertas ONGs (CESPAD, IEJES y las ONGs de mujeres), el Ombudsperson de Derechos Humanos y la UNICEF. Otro factor decisivo fue el compromiso del Gobierno de cumplir con las estipulaciones de la Convención del Niño de la ONU ratificada por El Salvador el 27 de abril de 1990.

Como en el caso de la Ley de la Familia, el Documento del Proyecto JR II no atendía específicamente la aprobación de la Ley del Menor Infractor, pero una vez que surgió como una prioridad del GOES, el JR II apoyó su aprobación e implementación. Al igual que en el Código de Familia, los cambios en procedimiento estaban íntimamente relacionados a la reforma propuesta en el procedimiento penal y presentaban una buena oportunidad de capacitación para jueces, defensores públicos y fiscales en las técnicas contempladas en la reforma al derecho penal. Esta ley estaba acorde con los principales objetivos del JR II sobre protección de los derechos humanos, consolidación del régimen de derecho, y aumento en la eficiencia en los juzgados. La reforma en justicia juvenil representa un importante paso para la reforma legal. El JR II respaldaba la capacitación de los abogados sobre la nueva ley para facilitar la selección entre ellos de nuevos jueces. La JTS también ha estructurado cursos y entrenamiento en el trabajo para los nuevos jueces de menores, el proyecto piloto sobre administración de los juzgados evaluado separadamente incluye un juzgado de menores en San Salvador, y una campaña de concientización pública sobre ésto fue lanzada con participación de ONGs.

Uno de los principales problemas de implementación para la nueva legislación de menores es la falta de comprensión de las nuevas disposiciones por parte de los fiscales, defensores públicos y policía. Los jueces de la nueva jurisdicción juvenil con frecuencia se quejan de que la mala calidad de la evidencia presentada por la policía y por los fiscales les obliga a liberar a los menores infractores. Los jueces también encuentran problemas en obtener la asistencia técnica y el apoyo que necesitan para la implementación de la nueva ley. En respuesta al problema, la UTE ha creado un Comité Intra-institucional del Menor Infractor con representantes de la Judicatura, la FGR, la PGR, el Instituto Salvadoreño de Protección de Menores, la Oficina del Ombudsperson de Derechos Humanos, el NCJ, la JTS, la PNC, el Ministerio de Educación y el Ministerio de Justicia.

También se están realizando esfuerzos de coordinación en los Juzgados Juveniles. La capacitación en el trabajo y el proyecto piloto de administración de juzgados han identificado un importante problema para la implementación de la nueva ley; al igual que con los Juzgados de la Familia, hay una inadecuada coordinación entre miembros de los equipos intradisciplinarios de psicólogos y trabajadores sociales que trabajan en los juzgados. Los jueces, psicólogos y trabajadores sociales deben mejorar la coordinación de su trabajo para producir mas impacto por medio de una mayor atención a los casos.

Para la plena implementación de la reforma, según se indicó en otra parte de este reporte, es importante que la JTS proporcione capacitación no solo a los jueces, sino también a los fiscales y defensores y a los equipos intradisciplinarios que trabajan en los juzgados. El ICITAP debería hacer lo mismo con la Policía. Los esfuerzos de coordinación a través de la UTE deberán continuar e intensificarse.

### (3) *Ley Orgánica para la CCSJ y la UTE*

La promulgación en febrero de 1996 de esta significativa ley respaldaba por estatuto la ya existente comisión para coordinar las actividades de reforma del sector judicial. Aunque esta ley representa un logro significativo en el esfuerzo de reforma legal salvadoreño, no era un objetivo específico del JR II. Cuando se presentó la oportunidad, sin embargo, la UTE tomó la iniciativa en su diseño y presentación. La ley esencialmente ratifica y hace permanente el mecanismo de coordinación formado por los jefes de las principales instituciones del sector judicial (SCJ, MOJ, FGR, PGR y NCJ). La institucionalización de esta importante comisión es un producto directo y un resultado de doce años de apoyo de la USAID a las reformas del sector judicial en El Salvador, habiendo funcionado la CCSJ durante cierto número de años con apoyo del JRI y del JR II. La formación de esa comisión fue un elemento de política especificado de todos los proyectos bilaterales de la USAID para mejora de la justicia en Centro y Sur América. No obstante, esta es la primera comisión de esa clase establecida por ley en América Latina. Aunque han funcionado comisiones similares en Honduras, Guatemala, Costa Rica y Colombia, entre otros, ninguna ha tenido la clase y el poder de la Comisión Salvadoreña.

El papel de la Comisión no es solo coordinar los actos y políticas de las principales entidades del sector judicial, sino también diseñar e implementar políticas y estrategias nacionales para mejorar el sector entero, así como obtener financiamiento internacional para proyectos judiciales. La

nueva ley también define los deberes y atributos de la UTE, convirtiéndola en el organismo implementador para las decisiones y políticas adoptadas por la Comisión, y confiriéndole el grado de una institución pública autónoma descentralizada autorizada para administrar recursos financieros. La CCSJ/UTE será usada por el Banco Interamericano de Desarrollo (IDB) para la ejecución de su recientemente concedido préstamo para mejoras al sector judicial.

(4) *Ley Transitoria de Emergencia Contra la Delincuencia y el Crimen Organizado*

Respondiendo a presiones públicas y políticas de actuar contra el aumento en la delincuencia, el 19 de marzo de 1996 la Asamblea Nacional aprobó la Ley Transitoria de Emergencia contra la Delincuencia y el Crimen Organizado (No. 668) en vigor por un período de dos años. La huelga del sector privado en Usulután, que paralizó esa ciudad por todo un día y cuyo principal fin era denunciar la ola de criminalidad percibida, aparentemente fue un importante catalizador para la rápida redacción y promulgación de esta ley.

Previamente, en noviembre de 1995, una encuesta de la Universidad Centro Americana ("UCA") había indicado que la delincuencia había sido identificada como la principal preocupación nacional por mas salvadoreños (31.1%) que cualquier otro problema. El ICITAP estima el grado de homicidios en 1994 en mas de 120 por cada 100,000 salvadoreños, uno de los porcentajes mas altos per capita del mundo. Washington D.C., la supuesta "capital del homicidio" de los Estados Unidos, tiene un porcentaje de homicidios de 79.5 por cada 100,000 y Miami, Florida 30.5 por cada 100,000. Una criminalidad de esta magnitud, los problemas económicos, un personal judicial corrupto, una nueva y débil Policía Nacional Civil, y una administración de justicia débil son las principales razones que los ciudadanos dan por el aumento en delincuencia.<sup>2</sup>

La nueva ley fue redactada por el MOJ por instrucciones de la Presidencia. El Presidente se presentó en público para informar sobre la iniciativa. Actualmente, siete impugnaciones constitucionales a la ley han sido consolidados en un solo proceso pendiente ante la Corte Suprema. Una fue presentada por la Ombudsperson de Derechos Humanos; una por un grupo de defensores públicos capacitados bajo el JRII que lo presentaron como ciudadanos independientes sin apoyo de la PGR (el anterior Procurador General rehusó apoyarlos); una por un periodista y otra por dos abogados en ejercicio de su profesión. La decisión de la Corte Suprema sobre la impugnación consolidada se espera en el futuro cercano.

Muchas disposiciones en la Ley de Emergencia contradicen los principios del nuevo Código de Procedimiento Penal, y otras reformas a la ley de lo penal aun pendientes ante la Asamblea Nacional. De acuerdo a la Ley de Emergencia, la detención preventiva antes del juicio es la regla, las órdenes de allanamiento y arresto son expeditadas, los límites de tiempo para acciones judiciales son acortados, y se establecen sanciones para los jueces que excedan los períodos de tiempo. El total de las disposiciones de la ley aplican a los menores infractores entre las edades de 14 y 18 años, la libertad antes del juicio no está disponible para delitos cubiertos por la ley excepto en casos de robo, y las sentencias para los delitos cubiertos aun aumentado de un tercio

---

<sup>2</sup> AID, "El Reto a la Democracia Sostenible", pp. 4-5.

a dos tercios. El único aspecto potencialmente positivo de la ley es que contempla protección policiaca para testigos y víctimas. Finalmente, indica que la Ley de Emergencia tiene prioridad sobre todas las demás leyes en vigor.

La nueva ley es un claro retroceso con respecto a las estipulaciones del régimen de derecho contenidas en las reformas pendientes al código penal. No obstante, el impacto de las nuevas medidas parece no haber sido como esperaban sus proponentes. Aunque hay mas imputados en la cárcel, la ley no parece haber tenido ningún efecto sobre el grado de criminalidad, y hasta ahora no ha producido una solución real a los problemas de delincuencia. El esperado aumento en la eficiencia en el manejo de casos todavía no se ha manifestado; los juzgados continúan lentos en la resolución de casos, y las disposiciones de la ley sobre protección a víctimas y testigos no parecen haber sido implementadas. Aún mas, en un resultado interesante, los nuevos jueces de la jurisdicción juvenil, capacitados por el JR II, no están aplicando la Ley de Emergencia, asegurando que contradice la Constitución y ciertos acuerdos y pactos internacionales ratificados por El Salvador.<sup>3</sup> Esta posición judicial basada en principios a favor de los derechos constitucionales individuales y del debido proceso es en sí misma sorprendente, considerando la pasada historia judicial del país. Hasta ahora, la Corte Suprema parece estar silenciosamente respaldando esta interpretación de los Juzgados de Menores, no habiendo aplicado aún las supuestas sanciones requeridas contra los jueces que se resisten a aplicarla.

b. Borrador Principal de Legislación Presentado a la Asamblea Nacional

(1) *La Reforma Penal*

Los borradores finales del Código de Procedimiento Penal, el Código Penal y la Ley de Imposición de la Pena fueron presentados en abril y mayo de 1994 a la Asamblea Nacional para su consideración y aprobación. Estos códigos y ley representaron el mayor esfuerzo de redacción de legislación del JRI. Los Códigos fueron preparados bajo el liderazgo del anterior Ministro de Justicia por un grupo de consultores internacionales y abogados jóvenes salvadoreños. Dos de estos últimos fueron de la PGR y de la FGR, pero sus papeles en la Comisión fueron mas como individuos que como representantes de sus instituciones.

El 4 de diciembre de 1996, después de un largo período de negociaciones difíciles, y de una intensa campaña de partidarios salvadoreños, fuertemente respaldados por la Embajada Americana y la Misión de la USAID en El Salvador, las Naciones Unidas y varios otros gobiernos extranjeros, el Código de Procedimientos Penales, considerada una de los mas complicadas y problemáticas de las tres piezas relacionadas con la reforma a la legislación penal, fue aprobado por la Asamblea Nacional.

La aprobación del paquete de Reforma Penal enfrentaba muchos problemas. Uno mencionado a los evaluadores fue que no había suficiente participación en su redacción de reconocidos abogados o juristas penalistas o de importantes grupos con poder político, especialmente representantes del

---

<sup>3</sup> PINO, Víctor, "Jueces de Menores no Aplican Ley de Emergencia", *La Prensa Gráfica (Periódico)*, Sept. 8, 1996, p.6.A.

sector privado. Aparentemente los principales actores del GOES prefirieron esa política exclusionaria. Sin embargo, la falta de participación en la redacción de la revisión por aquellos que sentían que deberían haber sido incluidos, contribuyó significativamente a la oposición a las reformas. Con la aprobación final del mas controversial Código de Procedimiento Penal, la oposición al resto del paquete puede que disminuya.

Antes de la presentación de 1994 de los códigos y la ley a la Asamblea Nacional, el respaldo del MOJ, el JRI y el JRII patrocinó como 40 eventos para consultar con grupos interesados y para aumentar la conciencia pública a la nueva legislación. Los eventos incluyeron varias asociaciones profesionales de abogados, facultades de derecho y ONGs. Sin embargo, estos esfuerzos no estaban dirigidos a la formación de grupos de apoyo con poder político para ejercer presión para la reforma penal. Aunque había muchos individuos, principalmente jueces, fiscales y defensores públicos, que estaban comprometidos a la reforma; no pareció haber ningún grupo o institución influyente que respaldara la reforma o que cabildara a su favor en la asamblea. Los eventos aparentemente fueron útiles para lograr conciencia acerca de la nueva legislación propuesta, pero no para producir grupos de apoyo efectivos. Algunos miembros de la Asamblea Legislativa fueron mas allá, y declararon que la reforma penal era huérfana, sin padres evidentes, y que por esa razón el progreso de aprobación legislativa fue muy lento.

Los eventos promocionales del JRII inicialmente se enfocaron a facultades de derecho de las universidades y a abogados. A primera impresión, este sería un enfoque lógico. Sin embargo, en El Salvador ambos grupos están muy fragmentados. Existen varias asociaciones de derecho, pero ninguna cubre a la mayoría de abogados. Hay numerosas escuelas de derecho, ninguna de las cuales parece tener primacía o prestigio reconocido. La percepción entre los entrevistados fue que los eventos fueron mas informativos que consultativos y participativos. Fueron criticados porque incluían demasiadas conferencias y muy poco tiempo para discusión, y algunos asistentes se quejaron de que no hubo suficiente tiempo para estudiar los borradores de los códigos antes de tener que formular observaciones y críticas.

Varios legisladores han sido enviados a Costa Rica y Guatemala para ver como los jurados orales han sido implementados en esos países con culturas similares, y cuatro legisladores visitaron España en donde revisaron en detalle el Código Penal. Esta estrategia parece ser algo caprichosa y no resultó muy efectiva en términos costo/beneficio. Pocas personas participaron en estos viajes de estudio, y su impacto fue limitado por la falta de un seguimiento organizado.

Durante la revisión por la Asamblea Nacional de los tres decretos sobre justicia penal, el JRII ha proporcionado expertos salvadoreños en derecho penal (el mismo grupo de profesionales jóvenes salvadoreños que participaron en el borrador) a la Comisión Legislativa y Constitucional de la Asamblea Nacional. Fueron apodados los "Muchachos de Checchi" por algunos diputados, no solo por su juventud, sino también por su cercana relación de trabajo con los consultores internacionales y con Checchi. Su trabajo fue resentido por algunos diputados; pero, en general hubo consenso sobre la alta calidad de su asistencia y sobre su extenso conocimiento. Esta asistencia fue especialmente importante, porque la Asamblea Nacional no tiene oficina técnica o personal experto para asesorar a sus miembros.

Para finales de 1995, existía la percepción de que la nueva legislación penal probablemente sería aprobada pronto. En ese momento, sin embargo, aparecieron muchos obstáculos. La reforma penal se volvió un asunto muy político y significativas diferencias sobre el ejercicio del poder represivo por el Estado estaban al centro de la controversia. Un importante e influyente sector de la población, incluyendo los principales representantes del sector privado, consideraron que la nueva legislación era indulgente contra el crimen y que incluía elementos que aumentarían la impunidad e innecesariamente ampliarían los derechos de defensa de los infractores. Durante los eventos de consulta algunos oradores pusieron especial énfasis en las disposiciones de la nueva legislación que aumentarían la rapidez y eficiencia en el proceso de manejo de casos criminales. Sin embargo, la más fuerte impresión pública creada fue que el incremento en la protección de los derechos humanos era su principal meta.

Periódicos importantes, principalmente "El Diario de Hoy", empezaron una campaña negativa que se volvió especialmente intensa para finales de 1995, en un punto en que parecía haber una fuerte posibilidad de que los nuevos códigos fueran aprobados. Suavidad contra los criminales, restricción a la libertad de prensa, imposición de sistemas foráneos e involucración del gobierno de los Estados Unidos fueron algunos de los temas principales<sup>4</sup>. Estas críticas tuvieron un impacto substancial sobre la opinión pública. Debido a la crecientemente inestable situación posguerra salvadoreña, el crecimiento en el crimen violento y la seguridad pública son de suma preocupación entre los salvadoreños y podrían significar un gran reto a la democracia sostenible.

En un aparentemente directo resultado de la campaña negativa contra las propuestas reformas al código penal, la Ley de Emergencia surgió como un directo reto y un contraataque, presentando un obstáculo mayor para mayor progreso hacia las reformas penales. Como se indicó arriba, aunque no parece producir los resultados decisivos esperados por sus patrocinadores, la Ley de Emergencia sí distrajo la atención de la reforma penal, y para el tiempo restante en que esta ley esté en vigor (18 meses más) la entrada en vigor de las reformas penales será retrasada.

Del lado positivo parece haber un consenso entre aquellos familiarizados con las pendientes reformas a la ley penal de que el grueso de la reforma era necesaria y que representaría un importante progreso hacia la modernización del sistema penal, así como una mejoría en la

---

<sup>4</sup> CABRERA Díaz, José Homero, "Sobre las violaciones sexuales", *Diario El Mundo (periódico)*, Sept. 30, 1992, p.7; "Reforma Penal desprotege a las víctimas afirma el Fiscal", *La Prensa Gráfica (periódico)*, Octubre 9, 92; "Abogados para los delincuentes pero no médicos para sus víctimas", *El Diario de Hoy (periódico)*, Agosto 11, 1993; "Los derechos del honrado...¿cuándo?", *La Noticia (periódico)*, Octubre 28, 1992; "La delincuencia en El Salvador, "Discordia, apellido de una reforma", *La Prensa Gráfica (periódico)*, Octubre 8, 1993; "Posible Conflicto con la Prensa", *La Prensa Gráfica (periódico)*, Octubre 8, 1993; "Una nueva fábrica de leyes", *El Diario de Hoy (periódico)*, Octubre 5, 1995, pp.2-3; "La Batalla de los Argumentos", *El Diario de Hoy (periódico)*, Octubre 5, 1995, pp.4-5; "Periodistas ante el cadalso", *El Diario de Hoy (periódico)*, Octubre 6, 1995, p.4; "Lo que se habría informado de Majano", *El Diario de Hoy (periódico)*, Octubre 6, 1995, p.5; "Los silencios del nuevo Código", *El Diario de Hoy (periódico)*, Octubre 6, 1995, p.6; "Guardan silencio sobre convenios", *El Diario de Hoy (periódico)*, Octubre 6, 1995, p.6; "Pierde apoyo nueva ley mordaza", *El Diario de Hoy (periódico)*, Octubre 7, 1995, p.2; "Contra la ley mordaza. Están maquilando leyes: Dr. García", *El Diario de Hoy (periódico)*, Octubre 14, 1995, p.22; "Periodistas y abogados debaten ley", *El Diario de Hoy (periódico)*, Octubre 15, 1995, p.15; "¿Modernización o decadencia de la justicia?. Recta final para aprobar Código", *El Diario de Hoy (periódico)*, Diciembre 7, 1995, pp. 4A-5A.

protección de los derechos humanos. No pareció haber ninguna oposición significativa a los procedimientos orales. Mas bien, la oposición se enfocó sobre ciertos nuevos elementos del Código Procesal argumentando que eran excesivamente protectores de los imputados y fallando en balancear la protección a los derechos humanos con la seguridad ciudadana: el énfasis en la presunción de inocencia, la limitación de la detención preventiva, el establecimiento de regulaciones clarificadoras con relación a la recolección de evidencia (principalmente la confesión, las órdenes de allanamiento y arresto, la recolección y valor probativo de objetos relacionados con el crimen), el uso de jurados para juzgar crímenes severos y mas violentos, y el acceso del público y de los medios publicitarios a los archivos judiciales.

En septiembre de 1996, se estableció una comisión negociadora para tratar con las antes mencionadas áreas controversiales, encabezada por el Vice-presidente de la República, e incluyendo al Ministro de Justicia, tres legisladores de ARENA, dos consejeros legales presidenciales, un representante de la ATJ y un representante de la UTE. Esta Comisión llegó a un acuerdo sobre los aspectos controversiales, y presentó un documento al Presidente para la consideración del Partido ARENA. De acuerdo a la información disponible, los ajustes introducidos por esta Comisión fueron moderados y no substancialmente perjudiciales a las reformas en el borrador de la legislación según propuesto.

Este acontecimiento positivo fue asistido por donantes internacionales apoyando el proceso de reforma judicial en El Salvador, quienes en julio de 1996 iniciaron un esfuerzo concertado de presionar al Gobierno Salvadoreño y a la Asamblea a aprobar el paquete de reforma penal. El Director de Misión de la USAID, quien era Encargado de Negocios durante mucho de este período, se reunió con varios legisladores clave y con líderes del sector privado para promover la nueva reforma penal. Los medios, con asistencia del JRJ, fueron efectivamente usados para educar al público sobre la importancia de la nueva legislación. El entonces Secretario General de las Naciones Unidas envió un representante especial a la dirigencia del GOES para presionar por la aprobación del paquete de reforma penal para cumplir con los Acuerdos de Paz. También durante este período, partidarios clave salvadoreños principalmente el Dr. René Hernández Valiente y otros miembros pro-reforma de la Corte Suprema, activamente usaron su influencia en favor de la aprobación de la reforma penal.

En septiembre de 1996, basado en la creciente expectativa de que las reformas al Código serían aprobadas, la judicatura y la FGR y PGR empezaron a enfocar en el impacto de la implementación de los nuevos códigos tendrían sobre sus instituciones. La Corte Suprema, ahora con mas recursos que en el pasado, hizo arreglos para nuevos jueces y para cierta infraestructura; la FGR y la PGR prepararon nuevas leyes orgánicas y formularon solicitudes para aumentos en el presupuesto. No obstante, hasta ahora no hay un plan integral del sector judicial para atender la implementación de la reforma penal. El desarrollo de un plan como ese por todas las instituciones relevantes es una tarea urgente que no debe ser pospuesta, y la UTE podría desempeñar un importante papel de coordinación. El JRJ debería dedicar recursos para este propósito. En otros países de América Latina, la falta de planes de implementación y de recursos ha ocasionado serios atrasos en la implementación de reformas penales aprobadas (por ejemplo, Guatemala).

c. Redacción de Legislación en Proceso

El Documento de Proyecto del JR II y el Acuerdo de Proyecto JR II-GOES también contemplaron reformas al marco legal en áreas relacionadas con asuntos civiles y comerciales (código civil, código de procedimiento civil, código comercial y legislación sobre resolución alternativa de disputas) y nuevas leyes orgánicas y de la carrera para la PGR y la FGR. A lo largo del JR II, no se progresó en las reformas al código civil, código de procedimientos civiles o código comercial. Se ha logrado algo de progreso en redacción en otras áreas de reforma previstas.

(1) *Leyes Orgánica y de la Carrera para la PGR y la FGR*

El JR II proporcionó asistencia técnica para la preparación del borrador de nuevas leyes orgánicas para la PGR y la FGR, pero los borradores no fueron aceptados por los anteriores Fiscal General y Procurador General. Sin embargo, los nuevos jefes de estas instituciones han retomado estos asuntos. En la UTE un grupo está trabajando con el Fiscal General para analizar el existente borrador de la legislación relativa a esa entidad. Ellos decidieron dividir el documento existente en dos proyectos: uno que trata con la estructura, organización y funciones de la FGR (Ley Orgánica), y otro que trata con la creación de un sistema de carrera para fiscales (Ley de la Carrera). Se espera que el nuevo Fiscal General tenga ambos proyectos listos para finales de 1996 y que los presentará a la Asamblea inmediatamente después de la aprobación de la reforma a la ley penal.

La PGR bajo su nuevo Procurador General también ha redactado una nueva Ley Orgánica de la PGR. La ley existente tiene mas de 40 años y no es adecuada para las actuales necesidades de la organización. La PGR salvadoreña es una institución singular y probablemente única en América Latina con una importante misión social, pero actualmente está mal definida y no es efectiva. Este borrador se espera será presentado a la Asamblea en enero de 1997.

(2) *Resolución Alternativa de Disputas*

A iniciativa de miembros de la anterior Corte Suprema, un borrador de ley sobre resolución alternativa de disputas, que cubre la conciliación, mediación y arbitraje, fue presentado a la Asamblea Nacional, pero este borrador de ley no tiene actualmente respaldo legislativo. Actualmente, bajo el liderazgo del MOJ, está en camino un nuevo esfuerzo de redacción por un grupo de abogados salvadoreños. Esta iniciativa no está en la actualidad recibiendo ningún apoyo técnico del JR II. El esfuerzo trata solamente con mediación y conciliación y está listo para un proceso de consulta a ser organizado por la UTE. Los redactores del nuevo proyecto proponen la creación de centros de conciliación y mediación bajo el MOJ, similares a los existentes en Argentina (que recibieron el apoyo de la USAID). El presente proyecto no incluye arbitraje, que sería tratado en una ley separada.

Dentro del sector privado, hay substancial interés en, y expectativa para, una nueva ley de mediación y arbitraje comercial. Los funcionarios de FUSADES han expresado un definitivo interés en participar en el borrador de una nueva ley y en la implementación de proyectos piloto.

En unión con la nueva propuesta de mediación/conciliación, sería útil considerar el organizar algunos centros bajo una institución como la PGR, que tiene una amplia variedad de clientes y un significativo papel de servicio social. En el presente, la PGR proporciona algunos servicios de conciliación, en una base ad hoc, a sus clientes. Por lo menos como está actualmente organizado, el MOJ no tiene la función de alcance de servicio social y de ciudadanos que tiene la PGR. Cuando se empiezan proyectos ADR, la experiencia favorece la conciliación natural y los nichos de mediación, con clientela establecida cuyas necesidades pueden ser atendidas relativamente temprano.

d. Coordinación del Programa de Reforma Legal Con Otros Componentes del JR II

Hubo varios logros positivos en la coordinación del programa de reforma legal del JR II con otros componentes del proyecto. Las acciones de Checchi y UTE estuvieron bien coordinadas en apoyo de la implementación de un nuevo Código de Familia y un Código de Procedimientos de Familia, y para la Ley del Menor Infractor. JR II proporcionó capacitación a la comunidad judicial sobre la nueva legislación, estableció proyectos piloto en administración de juzgados en las dos nuevas jurisdicciones y lanzó campañas de concientización pública sobre las nuevas leyes.

La coordinación en relación con la reforma penal fue menos efectiva. Aunque no hay certeza de que una mejor coordinación hubiera evitado los problemas creados por la exclusión de posibles aliados que se convirtieron en opositores, la USAID y Checchi no desarrollaron una manera productiva de usar la concientización pública y los programas de educación legal para crear grupos de apoyo para la reforma penal. A pesar de las útiles experiencias con las leyes de la Familia y de Menores, no se realizó ninguna campaña de concientización pública hasta última hora para apoyar la legislación penal. A fines de 1996 Checchi y UTE organizaron un plan con este propósito con la colaboración de ONGs, el cual fue implementado exitosamente. Los anteriores eventos de consulta realizados con abogados, estudiantes de derecho y con la comunidad judicial acerca de los nuevos códigos no se tradujo en respaldo público para ellos, y no hubo ni una estrategia clara ni coordinación entre Checchi y UTE para este propósito. Hasta muy tarde no hubo empuje de USAID para esas acciones; en realidad durante 1995 no hubo asesor a largo plazo de Checchi en esta área.

Se realizó mejor coordinación con el componente de capacitación de la JTS y con los componentes de fortalecimiento institucional para la PGR y la FGR. Jueces, defensores públicos y fiscales fueron capacitados en los nuevos procedimientos penales y se hicieron esfuerzos para preparar a la PGR y a la FGR para sus nuevos papeles propuestos.

### 3. Conclusiones

Durante el curso del proyecto, la Asamblea Nacional ha aprobado cinco leyes de reforma legal mayor: El Código de Procedimiento Penal, el Código de la Familia, el Código de Procedimientos de la Familia, la Ley del Menor Infractor y la Ley de CCSJ/UTE. Todas representan significativo progreso en la reforma del sistema judicial. Digno de crédito para UTE y Checchi, el JR II

respondió rápidamente y bien a la oportunidad presentada por los códigos de la familia y de menores para demostrar la reforma procesal en la práctica.

Aunque todavía hay varios problemas de implementación para la nueva legislación, los nuevos juzgados de familia y de menores parecen ser los más eficientes dentro del sistema judicial, y las campañas de concientización para promocionar estas leyes han llegado a sectores importantes de la población. En vista de una creciente e inesperada demanda por sus servicios, los Juzgados de Familia han logrado niveles de productividad superiores a las no reformadas jurisdicciones tradicionales, y han podido resolver casos en períodos más cortos. En 1995, los Juzgados de la Familia recibieron 7,379 casos y resolvieron 5,380, o sea 72.9%, un desempeño muy impresionante. El número de casos recibidos en 1995 fue casi tres veces más que la demanda proyectada (2,923 casos) basada en números promedio de casos familiares recibidos por la jurisdicción civil (antes a cargo de los casos de familia). Es justo atribuir una gran parte del éxito inicial de estos juzgados a la capacitación y asistencia técnica del JR II.

En contraste, antes del esfuerzo intensivo de finales de 1996, el progreso hacia las reformas penales deseadas era lento, frustrante y muy difícil. Aunque el JR II invirtió substancial esfuerzo y recursos financieros, fueron insuficientemente enfocados a asegurar aprobación legislativa del Código de Procedimientos Penales, el Código Penal y la Ley de Imposición de Sentencia y, hasta recientemente, sin ir acompañados de un compromiso activo por parte de la Embajada Americana y otras delegaciones y donantes internacionales. Ciertamente, mucho del trabajo preparatorio del JR II anticipando la aprobación de estas reformas fue útil e importante. Las nuevas jurisdicciones de familia y menores han demostrado la utilidad de las reformas pendientes. Los esfuerzos del JR II en las reformas en derecho penal han generado algo de consenso sobre la necesidad de reformas; hay un grupo substancial de jueces, fiscales y defensores que están convencidos de su necesidad y están familiarizados con cómo operarán los nuevos procedimientos. Hasta muy tarde en el juego, sin embargo, se prestó muy poca atención a la necesidad de generar apoyo abierto y público de las principales instituciones del sector judicial ni de importantes grupos políticos de presión. Durante la mayor parte del período de implementación del JR II, no hubo cabildeo para las reformas en la Asamblea Nacional. Durante mucho de ese período, la estrategia desarrollada bajo el JR II para aprobación de las reformas a la ley penal no fue seguida.

Los problemas empezaron con el JRI y con la preparación del borrador de las reformas. El borrador fue un proceso exclusivo y algo cerrado; no hubo suficiente participación de reconocidos expertos salvadoreños en derecho penal, juristas, el sector privado y las ONGs. El proceso fue dirigido por el anterior Ministro de Justicia René Hernández Valiente, actualmente miembro y Vice-presidente de la Corte Suprema. El Dr. Hernández Valiente es una figura extraordinaria y un fuerte promotor de la reforma judicial, pero su activismo en este campo, así como su forma de pensar independiente han generado enemigos aún dentro de su propio partido (ARENA). También, su salida del Ministerio de Justicia dejó a la reforma penal sin un activista partidario en el Poder Ejecutivo. Para la aprobación final del Código de Procedimiento Penal a fines de 1996, como miembro de la Corte Suprema, de nuevo se involucró activamente, ayudando a ganar la aprobación final. Los altos perfiles de los consultores internacionales y la juventud de los abogados salvadoreños que participaron en el comité de elaboración del borrador facilitaron el

proceso del borrador, pero dieron lugar a críticas acerca de intervención foránea y manipulación del proceso.

La mayoría de las campañas de concientización pública realizadas a través del JR II no eran concernientes a la reforma penal y estaban enfocadas hacia la legislación de la familia y la Ley del Menor Infractor. Los diferentes eventos de "consulta" del JR II (seminarios, talleres) para generar respaldo para la reforma estaban enfocados muy estrechamente para generar amplio apoyo político y consenso. Además, fueron fuertemente criticados por consistentemente dejar muy poco tiempo para una real y abierta discusión y análisis de los códigos y de la ley, y por excesiva participación de oradores extranjeros, cuyo alto perfil en todo momento efectivamente creó críticas de intervención foránea.

La presentación inicial de las reformas al derecho penal en principio como instrumentos para mejorar la protección a los derechos humanos y su vínculo con los Acuerdos de Paz son otros factores que han generado oposición, especialmente en una sociedad en donde un ascenso rápido en el delito violento ha acrecentado la inquietud por la seguridad. Este aspecto problemático se tradujo fácilmente en endurecimiento de las posiciones políticas y se hace aún más importante en un año de elecciones (en abril de 1997 habrá elecciones para Diputados y para gobiernos municipales). La seguridad ciudadana y el control del crimen están entre los principales puntos para las próximas elecciones.

Si los elementos de reforma a la ley del proyecto JR II son revisados estrictamente contra los indicadores de progreso definidos por el Documento del Proyecto JR II, hay un significativo déficit; pero los objetivos originales de la reforma legal eran muy ambiciosos, probablemente nada realistas. La exitosa aprobación e implementación de las nuevas Leyes de la Familia y del Menor Infractor se convirtieron en una importante substantiva reforma legal. La rápida reacción del JR II para aprovechar las posibilidades abiertas por la nueva legislación y para ayudar en la implementación de la reforma fue correcta y loable. No obstante, parece que también se permitió que la atención a esa legislación desviara el enfoque principal del proyecto lejos de la principal prioridad, la aprobación de la reforma penal.

Aunque esta diversión y cambio de enfoque pueda haber sido correcta bajo las circunstancias, también parece haber sido principalmente una decisión del contratista y de la UTE, sancionada por la USAID, pero no apoyada por ningún apropiado (USAID o Checchi) reporte o documentación que reflejara o autorizara el cambio en prioridades o estableciera nuevas metas e indicadores apropiados para su medición.

El Documento del Proyecto proyectado para aprobación de diez importantes nuevas leyes para el tercer año de implementación: Código de Procedimientos Penales, Código Penal, Ley de Imposición de Sentencias, Código Civil y Código de Procedimientos Civiles, Resolución Alternativa de Disputas ("ADR"), y nuevas leyes orgánicas para la FGR y la PGR, incluyendo disposiciones de la carrera. Los ambiciosos indicadores y los resultados establecidos en el documento del proyecto del JR II nunca fueron alterados durante los primeros tres años del proyecto, a pesar del creciente conocimiento de que muchos, si no la mayoría, de ellos eran cada vez menos posibles de lograr. El alcance y complejidad de este proyecto implicaba la necesidad

de definir una muy clara estrategia de implementación por la USAID y su contratista, que deberían haber tratado de anticipar y planificar obstáculos técnicos y políticos. Las reformas a la justicia penal son siempre difíciles de lograr, pero en un país saliendo de una guerra civil de doce años, la expectativa para tal reforma es particularmente problemática, por lo tanto frecuente revisión, ajuste y enmienda de los reportes del programa y de la documentación hubiera sido útil para dejar un registro exacto y para facilitar, así como registrar, las decisiones de política y administración del proyecto.

#### **4. Lecciones Aprendidas/Recomendaciones**

- La elaboración del borrador y la aprobación legislativa de leyes son procesos muy políticos. No pueden ser abordados exclusivamente desde un punto de vista técnico. Es extremadamente importante desarrollar y activamente perseguir una clara estrategia política desde el propio principio, dirigida hacia la creación o para respaldar grupos de apoyo y grupos de presión con poder político. Además, la estrategia debería ser coordinada cercanamente con el Poder Ejecutivo, con constante diálogo de políticas para asegurar y preservar la existencia de suficiente buena voluntad política y liderazgo de la contraparte para que USAID o sus contratistas no sean aislados o vayan muy a la delantera a medida que se desenvuelve la estrategia. La estrategia debe también tomar en consideración la situación socio-política contemporánea del país. Es importante identificar los posibles principales opositores o grupos de presión no convencidos desde muy al principio e involucrarlos en el proceso de preparación del borrador. Se debe dar especial consideración al sector privado y a las ONGs. Es importante que el grupo elaborador del borrador incluya algunos expertos nacionales reconocidos con acceso al poder político y no depender muy fuertemente en abogados jóvenes. Eso puede hacer lento el proceso del borrador, pero debería aumentar las posibilidades de desarrollar el apoyo necesario para una eventual aprobación legislativa.

- Después de preparado el borrador, el proceso de consulta debe cubrir a la comunidad legal, al sector privado y a las ONGs, y también debe tratar directamente con representantes de partidos políticos, dentro y fuera de la legislatura. Las actividades y eventos de consulta deben permitir suficiente tiempo para que los participantes analicen el borrador y presenten sugerencias. El objetivo debe ser el satisfacer la mayor cantidad de asuntos posibles, permitiendo suficiente tiempo para repetición y revisión. La sola presentación o explicación por expertos de inevitablemente largos y complejos borradores legales seguida de un corto período para preguntas es insuficiente.

- Los esfuerzos de preparación del borrador deben ser cuidadosamente priorizados para tratar explícitamente con las principales inquietudes de la comunidad legal/judicial así como con las del sector privado, o cualquier otro grupo legítimo identificable cuyos intereses se verán afectados. Puede ser útil diversificar o no concentrar todos los esfuerzos en una sola pieza de legislación. La adopción de una estrategia similar para cierta variedad de acciones en la preparación del borrador que se llevan a cabo simultáneamente puede facilitar el impacto y preservar el ímpetu aún si una pieza de legislación en particular no es aprobada. También podría ayudar el crear enlaces permanentes a posibles grupos de apoyo para otra legislación. Como sería la colaboración en el proyecto de reforma o borrador de una pieza de legislación importante al

sector privado, por ejemplo, ADR, Código Comercial, podrían disponerlos mejor a colaborar en otras importantes reformas, por ejemplo, Código Penal, Código de Procedimientos Penales.

- Es importante coordinar la reforma legal con otros componentes del proyecto para poder incrementar las posibilidades de impacto.

- Agentes implementadores deben instalar un monitoreo permanente y un proceso de revisión interna que permita constantes revisiones a estrategias adoptadas para el borrador, para consulta y para implementar las reformas a las leyes, tomando en consideración las cambiantes circunstancias sociales y políticas. En el JR II la implementación del proyecto no siguió las estrategias presentadas por el documento del proyecto que recomendó el trabajar con reconocidos juristas y con el sector privado. El diseño del proyecto en este sentido fue mejor que su implementación.

## **B. FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL**

### **1. Desarrollo del Recurso Humano: La Capacitación Judicial Sistema de Prestación de Servicios de la Unidad de Capacitación Checchi ("CTU")/Escuela de Capacitación Judicial ("JTS")**

Como se indicó en I.B. arriba, la Escuela de Capacitación Judicial está bajo la supervisión del NCJ. Aunque el NCJ es independiente del poder judicial, y la JTS sirve a la FGR y a la PGR así como a los juzgados, el poder judicial financia la operación de la JTS dentro del 6% de los ingresos del GOES ordenado constitucionalmente.

#### **a. Estrategia y Metodología**

La estrategia de capacitación judicial tiene cuatro líneas principales de acción: 1) extensivo suministro en toda la nación de capacitación básica a la mayoría del personal profesional en las tres jurisdicciones principales para el JR II (penal, juvenil y familia); 2) desarrollo e implementación de capacitación especializada y práctica para grupos de profesionales seleccionados; 3) aplicación de metodología de evaluación de necesidades de capacitación participativa para determinar los perfiles ocupacionales, y 4) durante el curso de implementación de lo anterior, desarrollo de la capacidad de la JTS para enfrentar futuras necesidades de capacitación en el sector judicial sin ayuda externa.

La primera línea de acción, que empezó a principios de 1994 y continuó a través de 1996, atendió un problema sistémico: la inadecuada preparación básica legal y judicial del personal profesional debido al debilitamiento de la educación superior durante la guerra civil. Al mismo tiempo la capacitación explica la filosofía y el funcionamiento del nuevo inquisitivo-acusatorio sistema penal.

La segunda línea de acción, que emergió a finales de 1995, continúa con el desarrollo y aplicación de capacitación mas especializada, mucha de ella en los sitios de trabajo de los entrenantes. Esta capacitación recibirá mas atención en 1996 y ha empezado a mostrar resultados significativos. También, empezando en mayo de 1996, la CTU se ha embarcado en la tercera línea de acción,

completa reforma del plan de capacitación judicial para 1997, usando una metodología relativamente nueva y revolucionaria conocida como "el método participativo para determinar los perfiles ocupacionales y educacionales para profesionales del sector judicial". Esta metodología facilita la identificación de las necesidades de capacitación, e incluye un aspecto tangible de desarrollo institucional, directamente involucrando a los gerentes y supervisores de la organización así como a los profesionales de línea.

Para resumir, la estrategia de capacitación responde a una secuencia lógica: primero, el aumento en los conocimientos básicos y en su comprensión de las nuevas reformas judiciales del personal profesional; segundo, la provisión de técnicas específicas para mejorar su desempeño en la investigación criminal y en el procesamiento. Además, la estrategia incorpora una metodología innovativa para determinar las necesidades específicas de capacitación, y a través de involucración progresiva de la JTS en todo lo anterior, por medio de una completa adquisición del control, el JR II desarrolla la estructura operacional para la JTS.

b. Hallazgos

(1) *1994-95: Estableciendo los Cimientos*

Durante 1994 y 1995 el sistema CTU/JTS logró tres significativos impactos: 1) aumentó a un nivel satisfactorio el conocimiento legal básico de la mayoría de los profesionales en derecho en los sistemas de lo penal, juvenil y de la familia; 2) obtuvo reconocimiento de las autoridades y del personal profesional del sector judicial sobre la importancia de la capacitación como un medio para mejorar la operación del sistema judicial; y 3) consolidó el papel y función de la JTS como el cuerpo intra-institucional principal para la capacitación del sector judicial.

Esto se logró en dos claramente diferentes etapas. Durante la primera etapa en 1994, la CTU se hizo cargo de prácticamente toda la capacitación debido a la severamente limitada capacidad e infraestructura operacional de la JTS. La CTU usó metodología tradicional para definir las necesidades de capacitación, como fue el consultar con varios profesionales, seleccionados de las instituciones servidas, sobre sus necesidades de capacitación. Con esto la CTU diseñó la primera serie de cursos básicos y materiales de capacitación para atender las necesidades así determinadas.

Los resultados de estas actividades fueron alentadoras: las necesidades de capacitación fueron identificadas y la capacitación se volvió mas fuerte. Un total de 98 cursos básicos fueron impartidos, incluyendo: 12 cursos judiciales generales; 72 cursos básicos en derecho penal, juvenil y de familia; 6 foros académicos; 2 conferencias; y 3 cursos para capacitación de los entrenadores. A estas sesiones concurrieron 3,875 participantes.

La segunda etapa, en 1995, respondió al "Plan Quinquenal para el Desarrollo del Sector Judicial 1995-1999", según fuera elaborado por instituciones del sector judicial con apoyo de la UTE y de Checchi. Ese plan enfatizaba capacitación fortalecida de lo básico por medio de la JTS, y desarrollo de métodos de capacitación que fueran mas prácticos y aplicables al trabajo diario de los entrenantes. Las principales actividades durante este período fortalecieron el contenido y la metodología de los cursos básicos y, junto con el nombramiento del Dr. Alberto Tinetti como

nuevo director de la JTS, sirvió para definir la estructura funcional y la operación de la JTS. Esto se logró a través de la revisión y mejora de mecanismos de programación de la JTS, haciendo mucho uso de los comités técnicos y administrativos de la JTS para el diseño de los cursos y de los planes de capacitación. También, la CTU y la JTS empezaron a planificar capacitación futura en el trabajo.

Los resultados de estas actividades son mas cualitativas: la CTU y la JTS lograron buen trabajo en equipo en sus relaciones de trabajo, y el conocimiento legal básico de los profesionales del sector mejoró sostenidamente, aunque se volvió aún mas aparente la necesidad de proporcionar conocimiento y técnicas mas especializadas. La cantidad y cobertura de los cursos básicos fue menor que en 1994: 97 cursos fueron impartidos, los cuales incluyeron 65 cursos básicos en derecho y procedimiento penal, 14 cursos para aspirantes básicos en derecho juvenil, 10 cursos de educación continuada sobre ley de menores, y 2 cursos para entrenar a los entrenadores. Durante esta etapa no hubo otra actividad de capacitación mas práctica o especializada.

En resumen, durante los años 1994 y 1995 el sistema CTU/JTS estableció los cimientos para una capacitación mas especializada y avanzada, que empezó en 1996.

(2) *1996: Consolidación de la Capacitación Judicial, y Desarrollo de Nuevas y Mas Efectivas Metodologías de Enseñanza*

(a) Observaciones Generales

En 1996 la estrategia de capacitación judicial estuvo bien concebida: la CTU inició una progresiva transferencia de la capacitación básica a la JTS, consolidando así un proceso de institucionalización iniciado en 1995; y la CTU emprendió una doble tarea: a) desarrollar la capacitación en el trabajo para los jueces de lo penal, jueces de paz, jueces de los juzgados de menores y de familia, y en forma similar entrenamiento práctico en la FGR y PGR; y b) cambiar totalmente el proceso para determinar las necesidades y planes de capacitación judicial por medio de nueva metodología de perfiles participativa.

La ejecución exitosa de esta estrategia requirió fuerte liderazgo de los directores de la CTU y la JTS, y la continua participación de un selecto grupo de consultores y profesores, tanto salvadoreños como extranjeros, que han hecho un trabajo sin precedentes en el sector judicial salvadoreño.

Los problemas de flujo de efectivo del JR II en 1996 descritos en II.D.4 llegaron en una etapa crítica en el desarrollo de capacitación práctica y metodología de perfiles. La resultante suspensión de las actividades planificadas puso en peligro la finalización exitosa de este importante esfuerzo. Para salvar la situación de manera que pudiera completarse bien la reforma y revitalización de la capacitación tan bien iniciada, las instituciones judiciales del GOES, UTE, CTU/JTS, y USAID/ES necesitan llegar a un acuerdo pronto sobre medidas para analizar los resultados obtenidos en 1996, definir prioridades para 1997, determinar los fondos requeridos, y asegurar la disponibilidad de los mismos ya sea de fondos de contraparte del GOES o de asistencia

extranjera, para que la reforma y revitalización de la capacitación judicial tan bien empezada pueda ser completada bien.

(b) Consolidación de la Capacitación Básica

La JTS ha llevado a cabo las siguientes actividades relativas a la capacitación básica y a la administración de la JTS durante 1996:

- Asumir las funciones de la CTU de organizar la capacitación básica: notificación de participantes, programación de aulas, reproducción y entrega de materiales, control y asistencia de participantes y personal de enseñanza, organización logística de actividades, y por supuesto la sistemática ejecución de tales funciones.
- Cooperación con la CTU en el desarrollo, sistematización final, uso y archivo en la JTS, de los módulos de instrucción (que incluyen todos los materiales de instrucción, ayudas para enseñanza, y módulos de evaluación).
- Contratación de profesionales, que son capacitados en la CTU, para realizar la coordinación académica de la JTS y el desarrollo de los perfiles y en entrenamiento práctico; y consolidación de los 45 miembros del personal de enseñanza de la JTS, quienes también reciben capacitación periódica del sistema CTU/JTS.
- Elaboración del presupuesto general para las operaciones y actividades de capacitación de la JTS para 1997.
- Fortalecimiento continuado de los procesos académicos y administrativos de la JTS, asistida por un consultor de la CTU y la compra y desarrollo de software básico para registro y monitoreo de las actividades académicas.

Las actividades de capacitación básicas han logrado algunos resultados superiores:

- Cuantitativamente, a agosto 31 de 1996, un total de 133 cursos básicos en las diferentes ramas de derecho han sido impartidos, 4 cursos básicos para admisión, y 6 cursos de capacitación para entrenadores. Estos cursos han incluido a 3,793 participantes, lo que significa que en solamente 8 meses de 1996 la JTS ha excedido por un gran margen sus resultados de 1994 y 1995.
- Cualitativamente, con la sistematización de los módulos instructivos, la capacitación de profesores salvadoreños, y la positiva influencia de profesores extranjeros, la calidad de la enseñanza en la JTS ha mejorado grandemente. Esto ha sido confirmado con entrevistas a los entrenantes tanto individualmente como en grupos de enfoque.
- La JTS ha identificado las áreas que requieren mejoría para una mejor programación y organización de los cursos. Ha habido problemas en la programación de los cursos y en la selección y notificación de los participantes, que por esto último las unidades de capacitación de la FGR y PGR también deben compartir responsabilidad. Con el uso dentro de poco del software de registro y administración, la JTS deberá poder eliminar estos problemas.
- Otra área de problema que requiere colaboración entre agencias para resolución es la involucración de la administración. Aunque la JTS y la CTU han hecho esfuerzos especiales para lograr la participación de los magistrados y otros líderes y gerentes

sectoriales en la capacitación, la falta de esta participación continúa siendo un problema. Hasta ahora, la metodología de perfiles ha sido el medio mas efectivo para lograr su participación en el proceso de fortalecimiento del sistema judicial. Sin embargo, es esencial una mayor participación a nivel gerencial en la capacitación de la JTS, especialmente en la FGR. Los entrenantes profesionales sienten fuertemente que su trabajo se beneficiaría mucho mas con su capacitación si sus supervisores estuvieran igualmente familiarizados con los conceptos introducidos en la capacitación.

- Finalmente, la SCJ ha reconocido el gran progreso y la importante contribución de la JTS; la SJC financiará con sus propios recursos la construcción de aulas en San Miguel. Este reconocimiento ha provocado que otros donantes, como el Japón, el IDB, España y los países Escandinavos a través del UNDP, apoyen los programas de capacitación de la JTS.

En suma, los resultados e impacto de estas actividades a la fecha han sido sobresalientes:

- Todos los entrenantes profesionales entrevistados confirmaron que la capacitación de la JTS ha substancialmente mejorado su conocimiento del sistema penal, particularmente el nuevo sistema mixto inquisitivo/acusatorio.
- La JTS es ahora una institución autónoma y respetada dentro del sector judicial. Su buena voluntad por mejorar sus operaciones y participar activamente en la definición de, y respuesta a, las necesidades de capacitación para las agencias del sector augura bien para su continuado fortalecimiento.

Para poner en contexto estos logros de la JTS, ésta, con ayuda del JR II, ha construido una infraestructura operacional que sería suficiente si el único papel de la Escuela fuera el proporcionar cursos básicos. Sin embargo, dentro de una dinámica de reforma de la clase que ahora está transformando al sector judicial, la JTS debe asumir un papel mas fuerte e influyente: asegurar la formulación y aplicación de curriculums que respondan a las necesidades de un sistema judicial en evolución, y verificar que esos curriculums fortalecen la capacidad técnica y operacional de los profesionales del sector de acuerdo a los requerimientos determinados por los perfiles. Esto lleva a la planificación para 1997, discutida mas adelante en II.B.3.

(c) Innovación con Perfiles y Metodologías de Capacitación en el Sitio, y otros Nuevos Programas

La CTU ha ayudado a la JTS a cambiar la manera en que el sistema judicial identifica las necesidades de capacitación, planifica los programas de capacitación correspondientes, y extiende su capacitación especializada. Con relación a estas importantes e innovativas líneas, la CTU ha ayudado a la JTS a realizar tres actividades mayores durante 1996:

1) Diseño y aplicación de la metodología participativa de perfiles, y su presentación a las autoridades judiciales. Esto fue integrado en el fortalecimiento administrativo de la FGR aconsejado por Checchi, con un similar fortalecimiento de la PGR, también aconsejado por Checchi.

2) Diseño, ejecución y seguimiento de capacitación en el sitio y en el trabajo para jueces, y apoyo organizacional para la capacitación forense en la FGR aconsejada por Checchi, y el entrenamiento especializado para los defensores penales y de menores también aconsejado por Checchi.

3) Diseño y desarrollo de cursos y de esenciales seminarios complementarios en tales áreas básicas como administración de oficina, cursos especiales para candidatos, y revisión de la metodología de evaluación del entrenador.

Los resultados han sido contribuciones significativas al progreso de la capacitación judicial en El Salvador, con útiles lecciones y experiencia para la reforma judicial en otros países de América Latina.

#### ■ Determinación Participativa de Perfiles

La metodología para la determinación participativa de perfiles ayuda a asegurar que la capacitación planificada corresponde realísticamente a la capacitación requerida por los profesionales del sector en su diaria labor. La metodología compara las funciones y tareas realizadas por el profesional del sector, según han sido detalladas en un "perfil actual", con las funciones y tareas que ese mismo funcionario debería estar realizando, según se indica en un "perfil deseado", para que esté de acuerdo con el proceso de reforma judicial y reforma institucional para la agencia específica. Las necesidades reales de capacitación son determinadas comparando el conocimiento, habilidades y aptitudes necesarias para transformar al funcionario del perfil actual al perfil deseado. Finalmente, el proceso de desarrollo del perfil es periódicamente sujeto a un riguroso proceso de validación estadística para determinar las prioridades dentro de las necesidades de capacitación por comparación de los perfiles actual y deseado. Para El Salvador especialmente, esta es una metodología totalmente distinta de la tradicional, en la cual las necesidades de entrenamiento son identificadas con preguntas dirigidas a los profesionales judiciales sobre qué creen ellos que son sus necesidades de capacitación.

La definición de ambos perfiles, actual y deseado, implica un proceso exigente y considerado de argumento y construcción de consenso entre los diferentes profesionales que desempeñan el mismo puesto, entre ellos y aquellos que usan sus servicios, y entre estos mismos profesionales y sus superiores en la institución. De esta forma la metodología es altamente participativa, y requiere continuado compromiso de todos los funcionarios y otros profesionales involucrados con el puesto que está siendo analizado. Aun mas, ya que la metodología implica cambio institucional, requiere también el endoso y la participación activa de la mas alta administración de la institución.

Naturalmente, esta rigurosa metodología requiere una fuerte inversión de tiempo y capital humano. Sin embargo, durante un mayor plazo, la metodología parece ofrecer un alto grado de resultado al dirigir un uso mas adecuado y productivo de los recursos de capacitación, evitando así la duplicación y el desperdicio, y también a través del impacto de su análisis de proceso sobre la administración organizacional. Debido a la importancia y delicadeza de este proceso, es esencial que sea realizado por profesionales bien experimentados en el desarrollo y aplicación de la metodología, como es realmente notable en el equipo consultor Checchi.

Los resultados logrados en la aplicación de la metodología son muy alentadores. A agosto de 1996 se habían completado perfiles para defensores públicos, fiscales públicos, jueces de paz, jueces de primera instancia de lo penal, y jueces del juzgado de la familia. Bien adelantados estaban los perfiles para administradores de los juzgados, y para los equipos multidisciplinarios de los juzgados de la familia y de menores; y justamente comenzando estaba el proceso para el personal supervisor de la PDO.

Además, la metodología ha producido otros beneficios dentro de las agencias participantes, como son una mejor organización institucional de tareas y funciones, mejoría en el compromiso, moral y motivación de los funcionarios participantes al llegar a sentirse parte del proceso de cambio, intensificadas relaciones de trabajo entre los jefes de las organizaciones y su personal a medida que el proceso les permite conocerse y entenderse mejor los unos a los otros y sus respectivos papeles, y mejoría en la distribución y uso de los recursos humanos y logísticos.

#### ■ Capacitación en el Sitio

##### Para Jueces

La capacitación en el sitio para los jueces consiste de tener a un juez extranjero de reputación y carrera distinguida como entrenador y consejero mientras trabajo, durante como dos semanas, con un juez salvadoreño de similar jurisdicción, en la oficina de este último. El trabajar juntos de esa manera efectivamente facilita el intercambio de conocimientos y experiencia, extendiendo y profundizando sobre los conceptos mas teóricos presentados en las conferencias y en las aulas. El contenido, la enseñanza y metodología de evaluación de la capacitación en el sitio son incorporados en un módulo instructivo, y han sido sujetos a revisión y ajuste continuado por la JTS y el equipo Checchi. Hasta agosto de 1996, un total de 23 jueces habían recibido una capacitación así en el sitio.

Aunque tal capacitación en el sitio para los jueces amerita una mas profunda evaluación, particularmente sobre su costo efectividad, el Equipo Evaluador ofrece las siguientes observaciones:

- Las dificultades encontradas en los juzgados pueden ser categorizadas en dos tipos: de substancia, relacionadas con el contenido legal y judicial de las decisiones y sentencias del juez; y de forma, relacionadas con la forma en que el juez maneja el juzgado y el proceso penal.
- Ya que la capacitación en el sitio se lleva a cabo mientras el juez salvadoreño está realizando su rutina diaria, que tiende a ser impredecible, la programación de la capacitación está sujeta a muchos cambios y ajustes, y tiende a enfocarse mas en asuntos de forma mas que de substancia.
- La capacitación es muy beneficiosa ya que le da al juez entrenante la oportunidad de obtener asistencia directa, y consulta real que puede proporcionar soluciones concretas para problemas inmediatos.

- Los juzgados tienen problemas de espacio e instalaciones para el personal, que podrían disminuir la efectividad de la capacitación si no se corrige antes o durante el período de capacitación.
- Finalmente, como en todas las experiencias de aprendizaje de aprendices, los resultados dependen de la calidad personal y profesional de los participantes. Si, como fue el caso de dos de los jueces entrevistados, existe una disposición favorable hacia el cambio, aprendizaje y servicios, los resultados deberían ser buenos.

En conclusión, la capacitación en el sitio tiene el potencial para convertirse en una excelente herramienta de enseñanza/aprendizaje; pero el enfoque uno-a-uno, con un relativo alto costo de tiempo tanto para el entrenador como para el entrenante es caro. También requiere muy cercana y altamente calificada supervisión, y una concurrencia de variables necesarias para asegurar su efectividad: la empatía entre entrenante y entrenador, un altamente calificado entrenador, y desarrollo paralelo de otros aspectos complementarios para el adecuado funcionamiento del juzgado. La JTS aún no tiene la capacidad óptima para manejar esto. Para ello sería necesario que un profesional bien versado en esta metodología ayudara durante un mínimo de un año; solamente en esta forma se podría completar y consolidar el desarrollo de la capacitación en el sitio.

Anticipando una posible suspensión de la asistencia del JR II para este tipo de capacitación, la CTU ha preparado módulos de auto instrucción y por correspondencia para que los participantes tengan siempre manuales con tareas y ejercicios específicos, bajo la supervisión de un tutor salvadoreño o extranjero. De esta forma ni el entrenador ni el entrenante tienen que dedicarse a tiempo completo a la capacitación en el sitio de trabajo. La aplicación de esta modificación de la metodología obviamente requeriría una evaluación de su aceptación por parte de los jueces salvadoreños, una tarea adicional importante para el Plan de Capacitación de la JTS para 1997.

#### Para los Fiscales

A principios de 1996, Checchi contrató a un hábil y experimentado fiscal público costarricense para diseñar y ejecutar el programa de capacitación forense para la FGR. Este programa complementa el trabajo de desarrollo institucional para la FGR. Al igual que los perfiles y la capacitación en el sitio de los jueces, esta era una relativamente nueva, avanzada y técnica metodología, siendo aplicada por primera vez en El Salvador.

El programa es fortalecer las habilidades técnicas de los fiscales en la aplicación de estrategias útiles al actual procedimiento penal así como al procedimiento reformado pendiente. A través de una metodología profesor/aprendiz de talleres en el aula para discusión y análisis de casos actualmente pendientes, dirigidos por fiscales experimentados y hábiles, los fiscales salvadoreños tienen la oportunidad de adquirir el mas reciente conocimiento forense, y las habilidades investigadoras y de procesamiento, y ponerlas en práctica en la resolución de casos específicos.

Después que los fiscales ponen en práctica lo que han aprendido en clase, tienen que presentar en la clase los alegatos y otras presentaciones hechos en el juzgado. El programa contempla la

creación de una Unidad de Seguimiento Técnico de la FGR ("USETEC"), formada por participantes seleccionados en los talleres, para institucionalizar en la FGR este modelo de capacitación forense.

Desafortunadamente, este es otro de los programas severamente afectados por el problema de flujo de efectivo del JR II discutido en II.D.4, y todavía está corto de financiamiento para los asesores extranjeros necesarios para implementar el programa.

Cuantitativamente, los programas de capacitación (incluyendo los talleres forenses) han alcanzado a 456 fiscales. De esos, 80 han recibido capacitación en talleres forenses, mientras el resto han recibido capacitación en temas tan importantes como dirección de la investigación, administración estratégica, e investigación de crímenes relacionados con narcóticos.

Cualitativamente, los resultados y el impacto del programa forense y otra capacitación son muy positivos, aunque aún requieren mas tiempo y uso de las habilidades aprendidas para tener un impacto perceptible en el desempeño del sistema de justicia penal. Todos los fiscales entrevistados hablaron de la substancial contribución que la capacitación forense ha dado a habilidades específicas para una mas rápida y efectiva resolución de casos en su diaria labor.

En conclusión, el programa forense parece que amerita continuarlo, preferiblemente por otro año bajo la guía de un asesor calificado para institucionalizar la metodología en una base auto-sostenible dentro de la FGR.

#### Para los Defensores Públicos y de Menores

Este programa de capacitación en el sitio complementa la capacitación básica de la JTS con técnicas y herramientas prácticas que los defensores pueden aplicar en su trabajo diario, y para proteger los derechos procesales de sus defendidos. Con la guía de consultores bien experimentados, el programa ha beneficiado a la mayoría de los defensores públicos nacionales. 95 defensores públicos y 24 defensores de menores han sido capacitados en manejo de casos y en la presentación de mociones y apelaciones; 20 defensores públicos y 24 defensores de menores han recibido capacitación en interrogación de testigos y en manejo del proceso oral. Otras áreas de capacitación incluyen el manejo de evidencia técnica y forense, los usos de computadoras y las técnicas de administración.

El impacto de este esfuerzo de capacitación es muy positivo, particularmente para los defensores de menores, para los cuales la legislación gobernante ya requiere el uso de las habilidades aprendidas, incluyendo el proceso oral. Aunque todos los defensores entrevistados aplaudieron la capacitación, especialmente la proporcionada por los asesores de Checchi, es evidente que la baja moral debida a sus malas condiciones de trabajo, y la falta de un serio desarrollo institucional dentro de la PDO, según se discute en II.B.2.b. abajo, reduce el impacto de la capacitación. Un nuevo Procurador General, notablemente diferente de su predecesor en su proactiva visión de la reforma institucional, ya está haciendo planes para la transformación de la PGR, que incluirán los programas de capacitación para los defensores públicos y su metodología.

- Diseño y Desarrollo de Cursos y Seminarios Complementarios a la Capacitación Judicial Básica

### Capacitación Administrativa

La capacitación en el sitio ha hecho aparente la falta de habilidades en administración de oficina de los jueces. Por lo tanto la JTS ha desarrollado un curso diseñado inicialmente para jueces y administradores de juzgados, con subsecuente extensión a profesionales de otros sectores, para impartir conocimientos, técnicas y actitudes que faciliten una administración de juzgado eficiente y ágil. A agosto de 1996, el sistema JTS no ha empezado aún a ofrecer este curso.

### Cursos especiales para aspirantes a nombramientos como fiscales, jueces de paz y jueces de juzgados de la familia

Para asegurar un proceso de selección justo y objetivo para los nuevos fiscales y jueces, la CTU ha desarrollado algunos cursos básicos para candidatos que han sido pre-seleccionados por un examen de admisión. Hasta la evaluación, 124 candidatos han asistido a estos cursos que cubren la función de diferentes agencias del sector judicial y las responsabilidades básicas de profesionales del sector.

### Revisión de la metodología de evaluación del entrenador

Esta actividad ha hecho la evaluación de la capacitación básica mas objetiva al fijar para cada curso sus propios criterios de evaluación, que están incluidos en el módulo instructivo y no pueden ser cambiados por el instructor.

#### (3) *Planificación para 1997 y Mas Allá*

##### (a) Mayor énfasis en capacitación especializada y práctica

La JTS está cerca de completar la etapa de "nivelación hacia arriba", según definida por el Dr. Tinetti, en la cual la capacitación judicial ha fortalecido la preparación básica de los profesionales del sector. Por lo tanto, la JTS puede pasar a la segunda etapa, como parte del Plan de Capacitación de 1997, la cual se concentra en capacitación especializada para profesionales del sector. En esta fase, la JTS evaluaría la capacitación en el sitio para los jueces, la capacitación forense para los fiscales y la capacitación especializada para los defensores. Con la información recopilada así, la JTS diseñaría y resolvería con las instituciones sectoriales la extensión de la capacitación especializada en el trabajo, para responder a los requerimientos determinados por la metodología de perfil.

Para la ejecución de esta transición, la propuesta de presupuesto para 1997 sería modificada para reducir de 79% a 45% el monto para cursos en las aulas, e incrementar de 12% a 45% el monto para capacitación en el trabajo; así los dos tipos de capacitación recibirían igual financiamiento. Esto también requeriría que USAID/ES considerara la asignación de fondos del JRII para reforzar

la capacitación en el sitio, y que la JTS discuta con la FGR y la PGR las posibilidades de otro financiamiento para continuar el trabajo iniciado bajo el JR II si el financiamiento de la USAID no es suficiente.

(b) Que las facultades de derecho proporcionen la capacitación básica

La JTS haría acuerdos cooperativos con las principales facultades de derecho para institucionalizar en ellas la educación legal básica ahora proporcionada por la JTS. La cooperación tendría dos fases:

1) Un acuerdo básico sobre la provisión de cursos de derecho básicos, para los cuales la JTS suministraría currículums y módulos instructivos, y los honorarios y gastos de viaje de profesores extranjeros. Las facultades de derecho seleccionadas contribuirían con la infraestructura logística, aulas, equipo audiovisual, cafetería, fotocopias y honorarios de los profesores salvadoreños, especialmente si son catedráticos de la misma facultad de derecho. Estos arreglos permitirían a la JTS reducir sus costos de operación y aumentar su cobertura, y permitirían a las universidades fortalecer sus currículums y reputaciones académicas. La JTS continuaría ofreciendo cursos básicos pero solamente para grupos especiales de magistrados y/o otros líderes sectoriales, y/o para profesionales ingresando o aspirantes.

2) Un estudio mas detallado de los actuales currículums universitarios, y un ajuste progresivo y mejora de los mismos, de manera que para 1998 la JTS no tendría que preocuparse por cursos básicos. Esta propuesta atiende las inquietudes del Dr. Tinetti, quien cree que la educación legal básica del país no mejorará significativamente sin una reforma grande de los currículums en las universidades.

(c) Fortalecimiento institucional de la JTS

La JTS continuará su fortalecimiento institucional, adoptando y usando nuevo software para el registro y para el manejo de actividades académicas, y siguiendo las recomendaciones de los asesores técnicos de definir los procesos administrativos y académicos de la JTS. Al mismo tiempo la JTS construiría capacidad para iniciar y fortalecer publicaciones de investigación y judiciales. Varios entrevistados sugirieron la carrera judicial como un tema de investigación, haciendo uso de datos proporcionados por la metodología de perfiles. Para las publicaciones, la JTS ya ha avanzado con la selección de temas prioritarios para discusión.

(d) Metodología de perfiles y planificación de largo alcance

Para continuar la aplicación de la metodología de perfiles para producir un plan quinquenal de capacitación, con un detallado análisis de currículums para determinar el contenido de capacitación futura, el siguiente curso de acción estaba siendo considerado: la JTS usaría el tiempo disponible de los consultores internacionales para completar bien los perfiles básicos del juez de paz y de lo penal, fiscal público y defensor público, mientras suspende el presente trabajo en otros perfiles de baja prioridad, dejándolos para hacer lo mejor posible después. Entonces, a principios de

1997, con esos perfiles básicos terminados, los consultores se concentrarían en el curriculum completo que se derive de esos perfiles. La segunda parte del Plan de Capacitación de 1997 se prepararía usando la metodología tradicional para definir el contenido de la capacitación para aquellos puestos con perfiles incompletos, usando lo mas posible la información obtenida en el esfuerzo inicial incompleto hasta septiembre de 1996. Así el Plan de Capacitación de 1997, a ser presentado por la JTS el 15 de noviembre de 1996, tendría dos partes: la primera, hecha con la metodología de perfiles a ser usada como un experimento durante su aplicación en 1997, y la segunda, hecha con la metodología tradicional a ser usada como control para dicho experimento.

Durante 1997, la aplicación del Plan de Capacitación sería cuidadosamente estudiado para determinar los beneficios y posibles dificultades del uso de la metodología de perfiles en el desarrollo de curriculums, comparado con la metodología tradicional. Aunque probablemente un año es un tiempo relativamente corto para evaluar todos los beneficios y dificultades, aún así proporcionaría un análisis costo/beneficio preliminar, con información altamente útil para el desarrollo del Plan Quinquenal 1998-2002.

La tarea de dominante importancia para la JTS en 1997 es la elaboración del Plan Quinquenal de Capacitación 1998-2002, completando los perfiles de todos los puestos del sector judicial y el correspondiente desarrollo de curriculums, usando como contribuciones principales la información derivada de la aplicación del Plan 1997. Necesaria para ayudar a aumentar su capacidad para ese trabajo, es la continuación de un asesor apropiadamente calificado. La USAID y otros donantes interesados deberían conferenciar con la JTS, UTE, y SCJ para determinar en dónde y cómo se podría arreglar el financiamiento para esa asistencia técnica.

#### (4) *Otros Donantes*

Con la ejecución de los Acuerdos de Paz y la satisfacción internacional por los esfuerzos salvadoreños de cumplir con los Acuerdos, hay una muy mejorada disposición de los gobiernos extranjeros y donantes internacionales de apoyar estos esfuerzos. Debido a la importancia de las reformas al sector judicial dentro de estos acuerdos, y a un incrementado interés internacional en la construcción de la institución democrática en general, se han unido a la USAID varios otros donantes en su apoyo a la reforma del sector judicial. Las actuales y planificadas actividades de otros donantes se describen en mayor detalle en II.D.% abajo. Estos países con frecuencia tienen diferencias en sus sistemas y procedimientos judiciales y policíacos que podrían producir conflicto si sus esfuerzos de asistencia no son bien coordinados. Mucha de la asistencia propuesta es para capacitación. Por lo tanto, si el sector judicial de El Salvador va a lograr el máximo beneficio de la asistencia, es vital que la asistencia en capacitación en particular sea bien coordinada.

#### c. Conclusiones

- El componente de capacitación ha sido fundamental para el éxito del proceso de reforma judicial, éxito que puede ser atribuido directamente a la asistencia técnica financiada por la USAID.

- Esta asistencia técnica ha sido proporcionada por un muy selecto grupo de profesionales salvadoreños y extranjeros que, por medio de sus sobresalientes habilidades y dedicación, han excedido en mucho los objetivos originalmente fijados para su trabajo. El progreso logrado, y las nuevas metodologías introducidas por ellos, deberían ser reconocidas por la USAID como entre uno de sus mas notables logros dentro del esfuerzo general para mejorar la administración de justicia en América Latina.

- No obstante estos impresionantes resultados, todavía hay mucho que recorrer, no solo para consolidar la función de la JTS, y por su medio la capacitación judicial en todo el país, particularmente la capacitación práctica especializada, sino también especialmente el desarrollar mas y aplicar plenamente la metodología de perfiles para mejor determinar las necesidades de capacitación judicial para los próximos cinco años. Que el liderazgo del sector judicial trabajando con la JTS promueva la incrementada involucración en programas de capacitación de profesionales y supervisores de medio y alto nivel.

#### d. Recomendaciones

- **Que la CTU/JTS, UTE y USAID/El Salvador trabajen juntas para definir una estrategia para concluir satisfactoriamente el fortalecimiento de la JTS y el desarrollo mas amplio de la metodología de perfiles en lo que queda de 1996 y en 1997.** Esta estrategia básica debería ayudar a asegurar un comprensivo plan de capacitación judicial a largo plazo y llevar adelante el proceso de transformación institucional, al cual la metodología de perfiles también contribuye.

- **Que la USAID, JTS y UTE trabajen juntas para formular un plan factible de capacitación del sector judicial para el período Año Fiscal 97-Año Fiscal 2002, a ser aprobado por la CCSJ, para consolidar el progreso logrado bajo, y ampliar la aplicación de, las nuevas metodologías introducidas, incluyendo la necesaria para la implementación de la nueva legislación de reforma legal, y otras actividades relevantes del sector, previstas para ese período.**

- **Que, para la exitosa finalización del programa, la USAID aplique los principios de reingeniería: completa atención a las necesidades del cliente, en este caso el sector judicial salvadoreño, y trabajo en equipo para ganar una mas profunda comprensión de los logros significativos del JR II, y lo que se necesite para sostener esos logros en el futuro.**

- **Que, para maximizar el positivo impacto de sus recursos, los donantes AOJ/ROL, la JTS y la UTE formulen un plan estratégico de coordinación entre los actuales y potenciales donantes involucrados con la JTS.**

## 2. Desarrollo Organizacional y Funcional

### a. Procesamiento e Investigación: FGR y Policía

#### (I) *Introducción*

##### (a) Contexto

Junto con la creación de una nueva fuerza policial civil, los Acuerdos de Paz de 1991 y la Constitución de 1993 estipularon fiscales civiles para dirigir a la policía en la función de investigación criminal y para ayudar a garantizar que la investigación sea llevada a cabo legalmente. La forma en que debía ocurrir esto fue indicado en 1944 por el Decreto Presidencial 33, que requiere que el Fiscal General dirija<sup>5</sup>, promueva, supervise e intervenga en todas las investigaciones criminales y determine cuales casos deben ser enviados ante un juez. Esta dirección debe ejercerse directamente sobre la DIC, pero puede extenderse a la PNC cuando esté involucrada en el proceso investigador. El Decreto sin embargo, no limita específicamente el papel de los jueces en el proceso investigativo.

La Policía está obligada a informar a los fiscales el inicio de cualquier investigación criminal, no pueden arrestar o efectuar cateos sin antes ir acudir a los fiscales<sup>6</sup>, no pueden dar información a otras agencias sin la aprobación del fiscal, no pueden enviar información alguna al juzgado a no ser a través de los fiscales, y no pueden cerrar la investigación sin aprobación del fiscal. La policía debe seguir las instrucciones del fiscal y mantener comunicación y una relación de cooperación. El Decreto también requiere que la PNC coordine con los jueces.

El Director General de la PNC tiene control administrativo sobre la PNC y la DIC. Sin embargo, si alguna vez hubiera conflicto en asuntos administrativos de la policía con el poder de dirección del Fiscal General, ese poder de dirección tiene precedencia. Una comisión de alto nivel es establecida por Decreto para resolver cualquier conflicto de esa clase<sup>7</sup>.

Durante casi dos años este Decreto fue ignorado y el sistema continuó como lo había hecho antes de la reforma.<sup>8</sup> La DIC no existía plenamente, la Policía Civil no se había hecho cargo del todo<sup>9</sup> y la FGR se mantuvo pasiva.

---

<sup>5</sup> El Decreto requiere que a la FGR se le den recursos adecuados para cumplir con estos nuevos deberes. Esto aún no ha ocurrido.

<sup>6</sup> Los fiscales se aseguran que hay base legal para el arresto o cateo. Si no lo hay, prohíben a la policía a proceder. Si lo hay, entonces los fiscales hacen el papeleo y se presentan al juez para las órdenes apropiadas.

<sup>7</sup> Esta comisión existe y está funcionando.

<sup>8</sup> La PNC, sin embargo, estaba siendo formada de acuerdo a los requerimientos de los Acuerdos de Paz.

<sup>9</sup> La PNC no fue completamente establecida en todo el país hasta 1995.

Los jueces y la existente fuerza policial respondían a reportes de criminalidad. El único papel de los fiscales era hacer que el "adscrito"<sup>10</sup> acompañara al juez a la escena del crimen. El adscrito presentaba un reporte al FGR sobre la naturaleza del crimen. Hasta donde alguien se preocupaba de qué tipo de evidencia sería necesaria para probar el caso en el juzgado, era el juez y no los fiscales los que asumían esa tarea.

Un fiscal "específico"<sup>11</sup> era usualmente asignado a casos que involucraban crímenes serios<sup>12</sup>, y dependía completamente de la policía y el juez para tener cualquier acceso a la evidencia, si siquiera existía evidencia. Los fiscales estimaron que en como 60% de los casos a que eran asignados, el acusado nunca fue detenido o fue liberado debido a evidencia insuficiente.

En muchos casos, el fiscal específico no hacía nada mas que presentar sus credenciales en el caso. El/ella podría enterarse después de que el juez había decidido el caso sin contribución del fiscal. Algunas veces la única manera en que el fiscal se enteraba de la acción que se estaba tomando en el caso era a través de una nota enviada por el defensor público solicitando que se desistiera del caso.

En un día promedio, el fiscal estaría tratando con un alto número de casos, cada uno requiriendo que el/ella estuvieran en otra parte, haciendo otra cosa. Nunca había tiempo para prepararse para el caso. A veces, los fiscales iban a la vista pública del caso y eso era la suma total de su conocimiento del mismo. Otras veces, rápidamente leían el archivo minutos antes de reunirse con el juez.

No había control sobre la evidencia ni coordinación en su recolección; la policía colectaba algo y el juez tomaba otras. Al sistema le faltaban revisiones y balances. Esto permitía a la policía aplicar tortura en ocasiones, tanto para obtener confesiones como para obtener declaraciones firmadas de que no había habido tortura.

#### (b) Intervenciones del JR II

Para atender los problemas mencionados arriba, además de la capacitación descrita en II.B.1 anteriormente, el JR II financió los servicios de un fiscal colombiano experimentado y altamente estimado, como asesor técnico de la FGR. Se proporcionaron servicios de asesoría en manejo y administración así como en funciones de investigación criminal.

---

<sup>10</sup> Este es el fiscal de menor grado. Es generalmente un estudiante de derecho ganando dinero mientras estudia en una facultad de derecho, y que mas tarde hace su practicum con la FGR. Aún ahora, la mayoría de adscritos no son abogados. El término adscrito significa que el fiscal está asignado a los juzgados. El adscrito maneja todos los casos que pasan por el juzgado a los que el/ella es asignado(a). El adscrito notifica al Fiscal "Específico" (los fiscales de mas alto grado, mejor entrenados localizados dentro de la FGR) sobre casos mayores, pero maneja los mas pequeños y menos importantes él/ella mismo(a).

<sup>11</sup> Los fiscales de mayor grado, mejor capacitados localizados dentro de la FGR.

<sup>12</sup> Los casos menores eran y son manejados por los adscritos. En casos mayores, el adscrito mantiene informado al específico de los acontecimientos dentro del juzgado. En casos menores, el adscrito lo hace todo, inclusive la apelación.

## (2) *Hallazgos*

### (a) Mediciones de Progreso

#### Especialización Funcional

En 1995, como parte del elemento de fortalecimiento institucional del JR II, se cambió la manera de asignar a los fiscales e investigadores. Previamente cualquier fiscal manejaba cualquier y todo tipo de crimen. El mismo fiscal podría procesar un hurto de manzanas, un caso de robo de auto, un homicidio y una violación. La policía trabajaba de igual manera. Esto hacía difícil detectar asesinos en serie o bandas roba carros, porque no había manera de compartir información y no había ningún grupo trabajando de manera estratégica para resolver el crimen.

A través del ICITAP trabajando con la DIC, y Checchi trabajando con la FGR, ambas agencias fueron reorganizadas en unidades especiales. Una unidad en la FGR trabaja solamente en crímenes contra personas, una trabaja solamente con robo de autos, otra con crimen contra la propiedad general y así sucesivamente. Las unidades especiales de la DIC y la FGR no concuerdan perfectamente, pero no necesitan hacerlo para ser idénticas. La habilidad de compartir información, ver patrones tanto a nivel micro como macro y trabajar en maneras estratégicas ahora está presente. Trabajando en grupos también ayuda a construir trabajo en equipo.

Sin embargo, estos cambios, y por lo tanto sus beneficios, están limitados a San Salvador. La DIC no ha sido creada en todas las delegaciones de la PN, y las oficinas regionales de la FGR no han sido reorganizadas en Unidades Especiales. El proceso debe ser repetido a través de todo el país para que el sistema funcione bien a un nivel macro.

#### Cooperación Fiscal/Policía

Como parte de este proceso de especialización, y para cumplir con el Decreto 33, los fiscales fueron estacionados semi-permanentemente en la DIC en San Salvador en septiembre de 1995. Durante tres a cuatro meses después de esta colocación inicial los fiscales no podían hacer nada; la policía los excluyó. La situación empezó a cambiar a principios de 1996, debido a una serie de decisiones de la Corte Suprema de que si la policía no incluía a los fiscales en el proceso de investigación de acuerdo a los requerimientos de la constitución, la Corte la rechazaría.

Las decisiones provocaron órdenes tanto del Fiscal General como del Director de la PNC de que las dos agencias debían cooperar. Esto a su vez permitió a Checchi ofrecer talleres y seminarios a la Policía y a los fiscales conjuntamente. Estos proporcionaron un lugar para que cada lado presentara sus inquietudes y problemas como un punto de partida para encontrar soluciones conjuntas. Los fiscales estacionados en la DIC mencionaron estos seminarios como uno de los mas significativos logros del JR II en impacto en su trabajo cotidiano.

De allí, Checchi e ICITAP pudieron trabajar juntos para unir a los representantes de la Policía y de la FGR para trabajar en un manual de procedimientos, ahora medio completo, sobre los puntos

específicos de cómo se lograría la cooperación. Tanto los investigadores como los fiscales indican tener fé en este proceso y confianza en que el manual será puesto estrictamente en vigor.

El manual representa un paso hacia adelante, concreto y medible, en la investigación criminal y el proceso de preparar el manual juntos ha mejorado la comunicación, la relación de trabajo y el entendimiento entre las dos agencias.

### Recolección y uso de la Evidencia Física

Cada actor sabe lo que se supone que debe estar haciendo. Los fiscales comprenden que están supuestos a supervisar la investigación, tomar decisiones sobre que tipo de evidencia es necesaria para probar su caso, y asegurar que la recolección de evidencia se hace dentro de los parámetros permitidos por la ley. Los fiscales toman muy en serio su papel como protectores del sistema, incluyendo proteger los derechos de los acusados<sup>13</sup> dentro de un sistema que juega de acuerdo a las reglas. Sin embargo, los fiscales no pueden participar en todos los casos como lo requiere la ley<sup>14</sup> y todavía tienen algunas políticas internas que son contra-productivas. Los fiscales continúan necesitando ayuda para entender la evidencia física, cómo se relaciona a probar un caso en el juzgado y cómo aplicar la ley estratégicamente para mejor asegurar la condena.

La policía comprende que ellos tienen que identificar y arrestar al acusado. Saben que la evidencia física es importante y que la escena del crimen debe ser protegida; sin embargo, no creen que ellos desempeñan un papel en las condenas. Ellos creen que una vez que han arrestado a alguien su trabajo está hecho; son los fiscales y jueces los que tienen que condenar. Esta actitud necesita refinarse. Los policías necesitan comprender que el arresto no tiene sentido sin la condena y que la policía puede y debe jugar un fuerte papel a través del proceso judicial para asegurar las condenas.

Los investigadores también están un poco renuentes a ver su trabajo como conectado a la recolección de evidencia física. Esto es parte de la capacitación del ICITAP, que los detectives investigan y los técnicos recogen evidencia. La evidencia física se supone que sea manejada ya sea por la División de Medicina Legal o por el sistema del Juzgado o por el Laboratorio Forense de la PNC. El problema es que el país sufre de una extrema escasez de técnicos. ICITAP está trabajando para capacitar mas PNC como técnicos. Los jueces están en una posición inestable en el sistema. Un número significativo comprende que ahora están supuestos a confiar mas en la evidencia física. Sin embargo los jueces aún están yendo a la escena del crimen porque la ley actual aún lo requiere y porque tienen que compensar por la escasez de fiscales (ver la sección restricciones mas adelante). Los jueces reciben la evidencia física tanto de Medicina Legal como del Laboratorio de la PNC, pero no la usan porque les falta la habilidad para descifrar los reportes técnicos. En algunos casos los jueces todavía no comprenden el papel de la evidencia física y no confían en ella.

---

<sup>13</sup> Cuando se creó la FGR, se le dio el mandato de proteger los derechos humanos. La ley que crea al Procurador de Derechos Humanos específicamente indicaba que no relevaba a la FGR de su deber de proteger los derechos humanos.

<sup>14</sup> Este problema es explicado en mas detalle mas adelante en otra sección.

Aun en juzgados en donde los jueces tienen suficiente capacitación para saber por qué la evidencia física es importante, el manejo de la evidencia a través de la cadena de custodia ha sido tan pobre que ha minado su confiabilidad y, por lo tanto, su utilidad. Jueces concienzudos se han visto frustrados al tener que excluir evidencia que de otra manera hubieran admitido.

El Laboratorio de la PNC y Medicina Legal comprenden sus papeles en términos de coleccionar y analizar la evidencia, pero tienen substanciales problemas en la ejecución. Hay una escasez crítica de técnicos entrenados, tanto en recolectar como en analizar evidencia. Además, como todo el resto de la PNC, el Laboratorio está fuertemente involucrado en micro-administración, que significativamente impide su habilidad de usar eficientemente al personal que posee. En lo demás el laboratorio es básicamente sólido. Le hacen falta ciertos tipos de tecnología, pero esto en realidad no es crítico hasta que el sistema mejore bastante en recolectar y preservar evidencia física.

Medicina Legal disfruta de una buena reputación bajo el liderazgo de un nuevo director, muy profesional, con mente reformadora y de crecimiento. Aunque un poquito sobrecargada de puestos altos en administración, el personal es relativamente hábil y está motivado y muy deseoso de capacitación. Los edificios y equipo no son adecuados, y los planes actuales incluyen pronto reemplazos y adiciones.

Medicina Legal está actualmente representada fuera de San Salvador por oficinas más pequeñas, menos equipadas, que solamente pueden realizar algunas tareas. Medicina Legal ya ha comprado tierra en otras áreas y está buscando propiedades también en otras localidades para ampliar su capacidad a través de la nación.

Debido a que medicina forense no es impartida en la Escuela de Medicina, Medicina Legal ha creado su propia academia para tratar de llenar el vacío, para proporcionar capacitación a nuevos reclutas y para afinar las habilidades del personal existente. Se considera que hace un buen esfuerzo, aunque todavía substancialmente corto de lo que se necesita.

Con algo de asistencia exterior, la Academia podría hacer más para mejorar la labor forense en El Salvador, y una institución más fuerte podría continuar el proceso, y tener un efecto multiplicador en la región al proporcionar capacitación forense al personal de medicina legal de otras partes de Centro América.

Por lo demás, no está claro si Medicina Legal necesita mucho de asistencia financiera, aunque podría usar algo de asistencia técnica para determinar la naturaleza y extensión de sus necesidades de equipo.

Medicina Legal es parte del sistema de Juzgados que recibe 6% del presupuesto nacional. El Laboratorio por otro lado, forma parte de la PNC, que, aunque no está entre las más pobres de las organizaciones del GOES, no está tan bien económicamente como los juzgados. Además, la PNC ha virtualmente abandonado al Laboratorio. El Laboratorio y Medicina Legal deben trabajar de una manera coordinada, y ambos deben encontrar los medios para ampliar su función a las áreas más remotas de El Salvador.

Una manera de asegurar recursos adecuados para crecimiento, y la necesaria coordinación del Laboratorio y Medicina Legal sería fusionarlos. Aunque tanto Medicina Legal como el Laboratorio están a favor de esa fusión, el Director de la PNC y el Presidente de la Corte Suprema todavía no han tratado este asunto.

### Jurisdicción Juvenil

La Jurisdicción Juvenil está actuando bien y parece ser una ventana hacia el futuro. La Ley del Menor Infractor, que entró en vigor en marzo de 1995, creó un sistema oral y adversario e impuso estrictos límites de tiempo para tratar con el crimen y con aquellos acusados de cometerlo. Una vez que un sospechoso es identificado, los fiscales tienen solamente 72 horas para certificar la detención provisional y entonces tienen 30 días para realizar una investigación. El período de investigación puede ampliarse hasta 90 días, con permiso del juez, pero no más. Dentro de las veinticuatro horas después del cierre del período de investigación, se emite una decisión. El infractor puede ser enviado a detención o se le puede ofrecer libertad supervisada.

Las entrevistas<sup>15</sup> indicaron que la división del menor infractor está trabajando bien. La policía prontamente se comunica con los fiscales al iniciar una investigación criminal, y también notifica al adscrito y al juez, a Medicina Legal y al laboratorio de la PNC. Los fiscales actualmente van a la escena del crimen, la evidencia es coordinada a través del fiscal, y la cadena de custodia es mantenida.

Los entrevistados atribuyeron su éxito relativo a sus contrapartes penales a una muy superior ley del mejor infractor, que está ajustadamente escrita y proporciona límites de tiempo estrechos para todas las acciones clave. Dificulta que la policía se comporte mal y las acumulaciones de casos son casi imposibles. También pone en claro que el juez no tiene ningún papel en el proceso investigador.

El único problema identificado por los fiscales es que bajo la nueva ley todavía se continúa la vieja práctica en la cual los fiscales "específicos" inician el caso y desarrollan la investigación, y luego los "adscritos" procesan. Los fiscales creen que el mismo fiscal debería trabajar el caso de principio a fin, que se pierde mucho tiempo cuando un segundo fiscal tiene que familiarizarse con el caso, y que usualmente no lo hace. El Equipo Evaluador fue informado que una comisión está revisando la ley para resolver este asunto y otros problemas, y que el sistema del "adscrito" será eliminado bajo los nuevos códigos.

Otra diferencia grande en el departamento del menor infractor es que los actores clave: jueces, fiscales, policía, especialistas en menores, trabajadores sociales, etc., todos pertenecen a la comisión intra-institucional encargada del seguimiento de la ley de menores. Esta comisión, ordenada en la Ley del Menor Infractor, se creó dentro de la UTE con el apoyo del JR II. Cuando hay un problema de comunicación, implementación o interpretación de la ley, la comisión atiende

---

<sup>15</sup> Las estadísticas ofrecidas por la Jurisdicción Juvenil, como bastante del resto de la FGR, indicaron el nivel de delitos cometidos, pero no el número de casos atendidos, completados, los porcentajes de condena, la acumulación de casos o cualquier otro tipo de información cuantificable.

el problema y emite soluciones. De quince problemas llevados ante la comisión por la FGR, 13 han sido resueltos satisfactoriamente.

La asignación de casos es manejada satisfactoriamente también. Hay 22 fiscales del menor infractor<sup>16</sup>, con cada uno manejando una carga de un promedio de 15 casos a lo largo de cualquier período de 30 días. Los nuevos casos son asignados en base a rotación, de manera que ningún fiscal está sobrecargado de casos.

Los fiscales del menor infractor sienten que la policía todavía tiene dificultad en el manejo de la evidencia física, pero que ha habido una marcada mejoría. También reconocieron que todos los agentes policiales son nuevos en el trabajo y no todos los agentes reciben capacitación.

Los fiscales del menor infractor hicieron notar que todavía están trabajando con el antiguo código de procedimiento penal y que tienen otro gran cambio que realizar una vez que se aprueben los nuevos códigos. Desean capacitación para ellos y también mas capacitación en procedimientos orales.

Los fiscales del menor infractor sienten que ellos son un microcosmo de lo que está por venir para el departamento penal y, a pesar de sus bajos salarios por su arduo trabajo, su moral es alta en su sentido de realización y orgullo como pioneros.

### Oficinas Regionales de Fiscales

Las oficinas regionales de fiscales parecen estar actuando mejor que San Salvador en la investigación y en las relaciones intra-institucionales. El tiempo no permitió un análisis a fondo, pero la diferencia parece deberse a una diferencia en actitud y en influencias políticas reducidas. Puede que valga la pena hacer un estudio adicional. El equipo pudo dedicar muy poco tiempo a las regionales y por lo tanto no puede proporcionar información detallada.

### Administración y Manejo

#### - *Función Planificadora*

El trabajo de la Oficina de Planificación de la FGR ha cambiado de problemas micro a macro. Ahora, en lugar de preocuparse por quien manejará cual carro, y cuando o como comprar esos carros, esta oficina está trabajando en problemas mayores, a mas largo plazo. Un ejemplo de esto son los centros de justicia juvenil piloto. Estos centros alojan jueces, defensores públicos y fiscales en un edificio central. La Oficina Planificadora está evaluando el piloto, y determinará si y como la idea puede ampliarse de los casos juveniles a todos los casos. La oficina también está trabajando en sistemas de información.

---

<sup>16</sup> Cuando empezó la división, ninguno de los abogados tenía mas de un año de experiencia. Desde entonces algunos abogados con experiencia se han pasado al departamento. El coordinador del menor infractor fuertemente recomendó en contra de la creación de departamentos nuevos con gente sin experiencia.

La oficina se propone trabajar en varios niveles:

- Planificación: dirección, coordinación y apoyo técnico para toda la FGR y sus actividades. Todo proyecto futuro tendrá objetivos, metas e indicadores especificados, y será seguido por evaluaciones para verificar su eficiencia, efectividad y costo-beneficio.
- Programas: coordinación y asistencia técnica para proyectos desarrollados por otros departamentos de la FGR. Esto también incluirá elaboración de presupuestos para tales programas.
- Estudios Específicos: pronosticar e identificar necesidades futuras.
- Información y Estadísticas: centralización de información y estadísticas.
- Asistencia y Capacitación: presupuesto, desarrollo de proyectos, evaluación, metodología de proyectos, y asuntos relacionados a ser enseñados a través de la oficina de planificación.

Esta oficina ha llegado lejos desde la micro-administración a las funciones de planificación y asistencia técnica, además de sus obligaciones presupuestarias. Se requerirá asistencia técnica adicional para enseñar las habilidades necesarias y para inculcar los niveles requeridos de confianza que permitirá a esta oficina realizar sus funciones sin apoyo externo.

- *Función del Personal*

La oficina de personal de la PGR es nueva, y llena de innovaciones. La función de "personal" era antes desempeñada por el Secretario General de la FGR, y principalmente abarcaba planillas y disciplina. Ahora dirigida por un psicólogo industrial, la función de personal ha sido muy ampliada, y el nombre de la oficina, "Desarrollo Integral", refleja esta ampliación. La oficina tiene planes para trabajar en cinco áreas: contratación, planilla, capacitación y desarrollo, personal (registros de personal, manuales y procedimientos, etc.), y salud y seguridad.

Esta oficina participó plenamente en el desarrollo de los "perfiles" de fiscal según se describe en la Sección II.B.1 arriba, y en el proyecto de desarrollo integral para definir la identidad y la misión de la institución. La oficina también está trabajando con cada departamento dentro de la FGR para terminar el paquete de desarrollo integral para cada unidad, llevando así el proceso de institucionalizar al nivel micro.

El nuevo director se propone llevar el proceso de desarrollo integral un paso mas adelante para involucrar a los clientes. El siente que el público debe ser invitado a expresar como percibe a la institución, y que es lo que ve como una FGR ideal y su misión y metas. El director cree que la FGR debe volverse orientada al cliente y amistosa al usuario, y ve el proyecto de desarrollo integral como un vehículo para lograr esto.

La oficina también trabajó en los nuevos procedimientos de contratación. Estos procedimientos involucran anunciar abiertamente los puestos junto con la escuela judicial. Las solicitudes, curriculum vitae y las referencias son entonces recibidas. Los solicitantes son enviados a la escuela judicial para evaluación mientras la FGR investiga los datos. A los solicitantes se les hace un examen; los que pasan continúan con los seminarios y con la evaluación adicional. Los

resultados son correlacionados y aquellos con las mas altas puntuaciones forman la lista. Antes de este proceso, a las personas se les nombraba fiscal basado en a quien conocían.

La oficina también está simplificando los procedimientos de adquisición para hacerlos mas amistosos al usuario.

El director parece estar bien al mando de su propia oficina; sin embargo el siente que se necesita la continuada presencia de Checchi para enseñar auto administración, auto motivación y llevar a la institución a través de un período de transición, en donde el personal de oficina sería entrenado para hacerse cargo de las funciones de Checchi.

- *Sistemas Secretariales y de Archivo*

Una medida de como han penetrado de profundo los cambios en el sistema administrativo, es que tales innovaciones como archivos centrales y grupo secretarial compartido son dados por sentado. Existía potencial para problemas y desorganización, ya que los fiscales estaban acostumbrados a mayor control sobre sus propios archivos de casos y mas acceso individual a las secretarias. El control personal ha sido limitado tanto por el sistema de archivo como con la creación del "pool" de secretarias.

El sistema de salida de archivos ha sido organizado de manera que cualquier fiscal puede sacar el archivo de un caso para trabajar en el, pero debe firmar por recibido y luego firmar de nuevo al devolverlo para que su ubicación pueda saberse en todo tiempo.

En forma similar con las secretarias, adonde previamente habían estado distribuidas a grupos y eran dirigidas por varios individuos, ahora están asignadas a Departamentos y la carga de trabajo es priorizada para que sea pareja. Sin embargo, todos los fiscales indicaron que ambos programas fueron instalados sin mucha protesta y que los programas son lógicos y están funcionando bien.

- *Actitudes Gerenciales*

Además de cambiar la mentalidad de la institución, la asistencia técnica también cambió la mentalidad gerencial. Varios altos funcionarios de la FGR describieron su previa micro-administración, y explicaron que la capacitación suministrada por Checchi les ayudó a comprender como delegar y por qué la delegación es importante.

Las entrevistas con gerentes con los cuales el programa todavía no ha funcionado, como son el Laboratorio de la PNC, la DIC y la PNC, con frecuencia eran interrumpidas cuando sonaba el teléfono y el entrevistado tenía que retirarse durante varios minutos para manejar alguna mini crisis. En la FGR, sin embargo, a las secretarias se les dijo que detuvieran todas las llamadas y los fiscales pudieron enfocarse en los asuntos que se estaban tratando. Un fiscal jefe tratando con un inadecuado nivel de administración, podría explicar por qué no había sido aún transferida, y que ya se estaba atendiendo. En la PNC, DIC y Laboratorio, cuando se hicieron notar tareas

administrativas inapropiadas, la respuesta fue una letanía de excusas de por qué no podía cambiarse.

Los fiscales individuales también se beneficiarían con la capacitación en cursos de manejo del tiempo, administración de gente/habilidades de supervisión, y negociación. No han tenido modelos para emular cuando se trata de cualquier forma de administración. Han sido sometidos a micro-administración hasta hace muy poco y no se ha requerido que actúen con autoridad antes de ahora. Están intimidados por su nuevo papel con la policía. También hay la tendencia, a todo nivel dentro de la FGR, a creer que intimidando al opositor es la única manera de lograr ganar un punto. Nadie parece comprender la posición de "gane-gane", o dejar que el opositor salve algo de orgullo y se aleje con algo (o por lo menos creyendo que ha ganado algo). Hasta donde el equipo evaluador supo, esa clase de capacitación aún no ha sido ofrecida (y ciertamente no en el contexto de trabajar con la policía).

### Impacto de la Capacitación y de la Metodología de Asistencia Técnica

Aunque el impacto benéfico de la capacitación y de la asistencia técnica para mejorar los conocimientos y habilidades de los fiscales ha sido obvio y generalmente esperado, el impacto de la manera de suministrarla ha sido particularmente notable. Dos ejemplos merecen la pena de mencionar para el propósito de este evaluación, el método de casos de estudio y el método participativo de determinar los "perfiles" de capacitación.

#### - *Método de Casos de Estudio*

La orientación fuertemente académica de las facultades de derecho salvadoreñas tiende a producir abogados con mucho conocimiento de teoría e historia legal, pero cortos en habilidades analíticas enfatizadas en escuelas de derecho de algunos otros países, especialmente los Estados Unidos, por medio de la orientación más práctica de la metodología de casos de estudio.

Esta metodología según fue usada para capacitar a los fiscales por un consultor de Checchi, fue discutida anteriormente en II.B.1.a.(2).(b).(ii). Notable aquí es que su uso no solamente aumentó rápida y substancialmente la eficiencia y efectividad de los fiscales participantes, sino también los ha motivado a formar grupos de apoyo orientados a casos de estudio dentro de la FGR y a ampliar el impacto de su capacitación entre sus compañeros practicantes.

#### - *Diseño del Programa Participativo*

En forma similar, el proceso de "perfil" participativo para planificar y desarrollar los programas de capacitación, según se discute arriba en II.B.1, ha tenido un impacto grande sobre la FGR como organización, y sobre la manera en que los funcionarios de la FGR, en especial a niveles administrativos, ven el trabajo de la organización y sus propios papeles dentro de la organización.

Los diseños de cambio determinadamente participativos incluyeron todos los aspectos de administración, planificación, orientación de metas, naturaleza humana, psicología, sociología y

mas. Los planes incluían a toda la organización en el logro de metas, sin embargo los planes eran incrementadores en naturaleza y realistas en alcance.

La estrategia para implementar los diseños fue cuidadosa y flexible. Los individuos perdieron y ganaron poder. Personas que controlaban algunos de los mas importantes aspectos de la administración, se encontraron con partes mas pequeñas del pastel y con menos prestigio. Personas que habían sido coordinadores, pero que carecían de las habilidades requeridas, dejaron de funcionar en esa capacidad. Personas que nunca habían desempeñado puestos de supervisión fueron cambiados a posiciones con esta nueva responsabilidad. Todo esto ocurrió sin mayor interrupción al trabajo y sin guerras territoriales.

No solo ocurrieron cambios a nivel coordinador. Desde el Fiscal General hasta la administración de mandos medios, se enseñó delegación y se prohibió la micro-administración. El salirse de la micro-administración implica tratar con la percepción de pérdida de poder, y con inquietudes gerenciales de que ellos pagaran el precio por los errores de sus subordinados. El que Checchi pudo ayudar a las personas a sobreponerse a estos temores al grado que la delegación es ahora la norma y los procesos administrativos han sido desviados a los departamentos correctos, es un logro mayor. También es una de las cosas mas importantes que Checchi dió a la FGR. Sin este nuevo estilo de administración, los cambios futuros, como la descentralización y la macro-planificación, serían mucho mas difíciles.

Los egos fueron calmados por medio de negociación. Además, debido a que todos participaron en el proceso de la toma de decisiones, todos tenían cierta paternidad en los cambios siendo implementados y la mayoría comprendieron las metas eran para el bien común.

La FGR estaba tan impresionada con las ideas y presentación de Checchi, que ha exportado muchos de los materiales a otros países centroamericanos. Así, AID esta obteniendo efecto multiplicador a nivel regional.

#### - *ICITAP y DIC*

El desempeño del ICITAP en la implementación del proyecto es discutida en II.D.3. abajo. El Equipo Evaluador hace notar aquí, sin embargo, ciertos impactos benéficos del trabajo del ICITAP. ICITAP pudo reorganizar la DIC en unidades de investigación especiales que permitieron a los investigadores especializarse en la investigación de categorías específicas de crimen<sup>17</sup>.

ICITAP también influenció a la DIC a contratar a través de anuncio de vacantes, y está trabajando con la DIC para refinar este proceso de manera que la DIC pueda atraer los mas apropiados reclutas.

ICITAP alentó a Medicina Legal y al Laboratorio de la PNC a una relación de cooperación. Cuando la PNC y los Juzgados no lograron firmar un acuerdo de cooperación, ICITAP fue lo

---

<sup>17</sup> Este logro es algo minado por la política de la PNC de frecuentemente transferir a sus oficiales.

suficientemente flexible para trabajar con el Director de Medicina Legal y con el Director del Laboratorio, formando una relación a ese nivel. ICITAP desalentó el desarrollo de otros laboratorios y disuadió a Medicina Legal y al Laboratorio de la PNC de duplicar sus mutuos esfuerzos. Esto contrasta con muchos países latinoamericanos que tienen múltiples laboratorios compitiendo por asistencia.

ICITAP también ha hecho un esfuerzo especial para incluir a los fiscales y a los jueces en capacitación con la policía. Debido a la comunicación y al intercambio de ideas que dicha capacitación conjunta permite y alienta, los fiscales y jueces sienten que esta capacitación fue especialmente importante.

### Ley Orgánica de la FGR

Esta ley tuvo que ser cambiada para mantenerse al paso con la reorganización de la FGR, sus nuevos deberes, y los nuevos Códigos. Como se discutió en II.A arriba, está redactada por el GOES, a través de varios representantes de la FGR, con substancial asistencia técnica de Checchi.

#### (b) Problemas Continuados

El problema con el actual estado de la ley, es doble: los fiscales no están proporcionando cobertura plena; y los existentes códigos y regulaciones permiten al juez continuar participando en las investigaciones criminales.

#### Involucración de los Jueces en la Investigación

Las disposiciones que permiten la continuada involucración de los jueces en la investigación detiene a los jueces de adaptarse a su nuevo papel como solamente tomadores de decisiones en asuntos legales. Muchos saben que su papel está supuesto a cambiar. Están supuestos a recibir la evidencia y decidir, de acuerdo a la ley, la culpabilidad o inocencia de la persona ante ellos. La mayoría entienden que los fiscales y no los jueces son los que ahora se supone irán con la policía a la escena del crimen. El daño ocasionado por el desperdicio de este traslapo de funciones es peor, porque los jueces comprenden el proceso investigativo aún menos que los policías o los fiscales, sin embargo son acreedores del mayor respeto. Todos ceden a la opinión de los jueces, aún cuando saben que los jueces están equivocados. Nadie siente que tiene el poder o la autoridad para cuestionar a un juez o para confrontar al juez por interferencia injustificada.

El que la Constitución estipule que los fiscales estarán a cargo de la investigación es inadecuado para cambiar el status quo por dos razones principales: la costumbre y los recursos. La costumbre dicta que la ley secundaria es superior a la Constitución, de manera que es a lo que la gente presta atención. La costumbre también dicta que se respeta la decisión de los jueces. En lo que a recursos se refiere, no hay suficientes fiscales para todo y por lo tanto los jueces deben continuar llenando los vacíos; por cierto, la Constitución dispone temporalmente que los jueces realicen este servicio de llenar los vacíos. Si, para cuando se aprueben los nuevos códigos, a la FGR no se le dan adecuados y flexibles recursos, las leyes temporales tendrán que continuar permitiendo la presencia de los jueces o de otro miembro del personal.

## Cobertura Incompleta del Fiscal

Los fiscales no cubren todo crimen que ocurre en San Salvador, y mucho menos a través de todo el país. La FGR todavía no tiene un sistema funcionando para producir estadísticas<sup>18</sup>, pero basado en las entrevistas, resultó claro que los fiscales no están ni siquiera enterados de todos los crímenes reportados en la ciudad, ni mucho menos realizan los procesamientos. Los fiscales están mejor de lo que estaban, pero los fiscales no están saliendo a las escenas de los crímenes, evaluando la recolección de evidencia para asegurar la legalidad de la conducta de los policía en todos los casos, y todavía no están siendo incluidos en todas las órdenes judiciales solicitadas. Comparado con de donde empezaron los fiscales, han dado grandes pasos hacia adelante, pero todavía se quedan cortos de donde la ley requiere que estén.

Como se explicará mas adelante, esto se debe en gran parte a la escasez de personal disponible para cubrir la ciudad y el país. Sin embargo, también es probable debido a la continuación de algún "lastre" en las filas y la desesperada necesidad de capacitación adicional. La administración de tiempo y las habilidades de negociación, las habilidades técnicas de investigación, y la capacitación en procesamiento, son especialmente necesarias.

## Financiamiento FGR Problemático

El problema de que los fiscales no participan hasta el grado requerido por la ley no puede ser resuelto por una nueva ley; por lo menos no leyes que requieran mas de ellos. Mas bien la única respuesta es un presupuesto adecuado y flexible.

### - *Presupuesto Inadecuado*

La masiva inversión de dinero y energía bajo el JR II será de limitado uso a menos que la FGR obtenga un presupuesto adecuado. Se pronostica que la FGR necesitará mas de cuatro veces su actual presupuesto para poder cumplir con su obligación legal. Hay solamente 404 fiscales en toda la nación<sup>19</sup>, mucho menos del número necesario para cubrir el número de crímenes cometidos.

La DIC<sup>20</sup> y los fiscales específicos no pueden manejar la tremenda carga de casos. Están, por su propia iniciativa, escogiendo trabajar solamente en aquellos casos en donde creen que suficientes derechos están involucrados o un delito grave ha sido cometido. No se pueden extender tanto

---

<sup>18</sup> Por lo menos, después de repetidas solicitudes, no se produjeron estadísticas significativas.

<sup>19</sup> Hay 110 en San Salvador. No todos estos fiscales trabajan en asuntos penales tradicionales. Algunos hacen cumplir las leyes ambientales, otros hacen cumplir la ley de familia y otros tratan con la protección de los intereses del Estado (a diferencia de los de la sociedad) y trabajan en asuntos que afectan al gobierno mismo. Hay como 62 fiscales trabajando en casos criminales tradicionales (sin contar la Jurisdicción Juvenil) en San Salvador.

<sup>20</sup> Los fiscales de la DIC no procesan los casos. Solamente supervisan el proceso investigador, extienden las órdenes de cateo y arresto, y se aseguran que todos los procedimientos son legales. Son los adscritos y específicos los que en realidad procesan los casos.

como para investigar o procesar todos los crímenes. Desafortunadamente, ningún protocolo proporciona criterios estandarizados para decidir cuales casos dejar de lado.

Muchos fiscales están trabajando siete días a la semana y dedican largas horas dentro de esos días. Solamente les pagan \$700 por mes, comparado con como \$1200 al mes que gana los jueces de los juzgados inferiores; aún las secretarias de los jueces reciben considerable mas paga que los fiscales. La mayoría de los fiscales de la DIC declararon que renunciarían dentro de los siguientes seis meses si sus salarios no eran aumentados. Los fiscales dentro de la FGR se quejaron de igual forma que ellos no podían adecuadamente mantener a de sus familias con lo que ganaban.

Además de la escasez de personal y del mal pago recibido por el personal existente, hay una severa falta de suministros, computadoras, teléfonos y radios (especialmente para los fiscales de la DIC), y vehículos. Sin la facilidad para contratar al personal necesario y equiparlos y pagarles adecuadamente, la AID bien puede que haya situado a esta fina institución en posición para ineficacia y fracaso.

#### - *Inflexibilidad del Financiamiento*

Además, la FGR necesita un presupuesto mas flexible. Actualmente, la FGR ni siquiera es consultada con respecto a sus necesidades financieras anuales. El Ministerio de Hacienda toma el presupuesto del año anterior, lo ajusta por inflación y lo repite para el siguiente año. Se requiere que la FGR solicite permiso para muchos gastos, debe reportar todos los gastos, y tiene que pedir reembolso después que se realicen los gastos. Cada tres meses, la FGR tiene que ir a Hacienda y solicitar pago por los gastos hechos el trimestre anterior<sup>21</sup>.

Tales labores burocráticas retrasan las operaciones e incapacitan a las Oficinas Regionales que tienen esperas mas largas debido a la naturaleza centralizada de la FGR. Estos problemas se agravarán bajo los nuevos Códigos. La FGR está obligada a registrar en libros todos los gastos hasta el último centavo y destino. El nuevo Código estipula fondos para protección de testigos e informantes, lo que requiere tanto flexibilidad como confidencialidad.

#### - *Vulnerabilidad de la Independencia*

Además, la FGR presiente la necesidad de una fuente independiente de ingresos. Se requiere que la FGR procese al Poder Ejecutivo en un país en donde, en el pasado, el Ejecutivo ha sido acusado de lazos con las actividades de los escuadrones de la muerte. Puede que haya, sin embargo, renuencia en llevar a cabo tales funciones cuando todo lo que el Ejecutivo tiene que hacer es ordenar al Ministerio de Hacienda que corte todo acceso de la FGR a fondos. Cómo mejor aliviar que esta aprensión socave esta importante función, debería ser atendido por el Gobierno Salvadoreño. El Equipo Evaluador escuchó reportes de que la FGR ya está trabajando en esto por

---

<sup>21</sup> Esto también crea excesivo papeleo. Uno de los jefes de la FGR tuvo que escribir varios memos explicando su necesidad de un cable telefónico. Tres meses después, y luego de varias horas de trabajo desperdiciado, aún no tenía el cable.

su cuenta, a través de la Ley Orgánica como de una propuesta Enmienda Constitucional<sup>22</sup>. En vista de su mayor inversión en la FGR, y la prominencia del asunto de la independencia de la investigación/procesamiento para el GOES y el USG durante los años 80, la USAID tiene un interés obvio en el resultado.

### La Policía y la Administración

La PNC, y como resultado la DIC, están plagadas de fracasos en la administración. El Ministro de Seguridad Pública y el Director de la PNC están directamente supervisando las investigaciones, y se involucran en todos los niveles de la administración. La línea de mando no es observada, y no es raro que el Ministro de Seguridad Pública pase sobre el Director de la PNC para comunicarse directamente con el Director de la DIC, o aún con oficiales de línea de la policía.

A nivel de policías e investigadores de línea, esto tiene un pobre impacto. La falta de delegación lleva a la falta de iniciativa. Los policías y los investigadores dudan en iniciar una tarea a menos que se los ordene alguien específicamente. De esta manera ellos pueden evadir responsabilidad diciendo que alguien más les ordenó hacerlo. En donde la línea de mando es ignorada, hay incertidumbre de a quien reportar.

Debido a que el Director y el Ministro están tan involucrados en el proceso de investigación, sus papeles reales en administración organizacional y desarrollo de políticas sufre seriamente. Son estirados en tantas direcciones por la investigación de delitos específicos que no tienen tiempo para reuniones para guiar y comunicarse con su personal, y cuando sí se reúnen, pasan hasta dos tercios del tiempo de la sesión en el teléfono dirigiendo investigaciones. Ni la PNC tiene tiempo de unirse a comités intra-institucionales, trabajar con instituciones en una base individual<sup>23</sup>, o trabajar en política y planificación.

Debido a que no hay políticas, procedimientos o protocolos, las investigaciones no son realizadas sistemáticamente. Por ejemplo, parece que no hay sistema dentro de la PNC para tratar con manejo de la escena del crimen. El equipo repetidamente escuchó reportes de que la PNC no protege en forma consistente la escena del crimen y que los detectives tocan y mueven evidencia. No obstante, el equipo no escuchó que se haya tomado alguna acción contra los oficiales que dañan los casos. En parte esto es porque las personas que deberían estar atendiendo estos asuntos están muy ocupados coordinando investigaciones. También se debe a la general falta de operaciones sistemáticas.

La falta de delegación es con frecuencia justificada en base a la falta de confianza en las habilidades profesionales de un cuerpo de oficiales de mandos medios débil. Sin embargo cuando ICITAP ha ofrecido cursos a oficiales de mandos medios, muy pocas veces se presentan a clases

---

<sup>22</sup> La Constitución concede 6% del presupuesto nacional al Poder Judicial. Algunos han dicho que la Corte debería compartir esto con la FGR y/o la PGR pero no es probable que lo haga. El 6% ha resultado no ser suficiente aún para ellos solos.

<sup>23</sup> Durante 18 meses un grupo de jueces ha estado tratando de reunirse la DIC para acordar criterios comunes para tratar con los casos de robo de autos. Estas reuniones no se han llevado a cabo.

o, si se presentan, no se quedan para todo el curso. Esto es cierto en todos los niveles de la PNC y de la DIC. La defensa es que la PNC no puede disculpar a personas de sus obligaciones.

Obviamente tal situación tiene el potencial para auto-perpetuar un círculo vicioso. Los líderes no pueden trabajar en las políticas porque tienen que trabajar en investigación. No pueden delegar la supervisión investigadora porque la gente no está debidamente entrenada. Sin embargo los subordinados no pueden obtener capacitación adecuada porque no existe política que determine la prioridad entre capacitación y trabajo.

A la PNC le faltan políticas, procedimientos, estándares y consistencia. La sola cosa que han creado, una política disciplinaria, no es usada uniforme y consistentemente, y la disciplina no es percibida como oportuna o justa. De allí, el temor intenso desde arriba a abajo de que el empleo puede terminar en cualquier momento.

Los reportes del personal del ICITAP indican que ICITAP ha tratado repetidamente de atraer a la PNC a los cursos de administración, trabajar en asuntos de política, y confiar en los principios de delegación. Estos reportes igualmente ponen en claro que la PNC estuvo de acuerdo con el personal de ICITAP, pero se sintieron abrumados por las circunstancias y no se podían bajar de la rueda de caballitos lo suficiente para actuar.

Hasta que la PNC y la DIC acepten que sus problemas administrativos tienen un impacto directo sobre su habilidad de realizar investigaciones, y demostrar la voluntad para en realidad trabajar en estos problemas, el equipo cree que una inversión adicional en estas dos entidades sería en gran parte desperdiciada.

La PNC tiene el potencial de ser una buena organización. No es señalada por corrupción institucionalizada o por crímenes políticos. Esta haciendo un genuino esfuerzo por atender la seriamente escalante criminalidad. Ha demostrado compromiso en el desempeño bueno de su labor. Sin embargo, los problemas gerenciales son críticos para esta organización. Las políticas, procedimientos, protocolos son todos esenciales para una organización policíaca que funcione. El seguir la línea de mando y la apropiada delegación de autoridad son críticos a la policía como son para los militares. Si estos problemas no son resueltos, el crecimiento y mejoría que esta entidad puede lograr se verán extremadamente limitados. Ya que la DIC es parte de la PNC y a nivel medio en la línea de mando, no puede esperarse que la DIC haga cambios substanciales hasta que sus superiores en la PNC lo hagan.

El USG no debe abandonar completamente a la PNC; ha empezado un proceso que debe seguir hasta su finalización. Además, la PNC está atada a los intereses internos de los Estados Unidos en asuntos de bandas internacionales y de robo de autos. Sin embargo, el USG no está obligado a continuar suministrando carros, radios, equipos de criminología, tecnología, computadoras u otro equipo, a los cuales la PNC adjudica una alta prioridad. El Equipo Evaluador insta a que el USG use esta alta demanda/necesidad de bienes como una palanca para lograr que se atiendan los asuntos administrativos.

Si la PNC se comprometiera a, y tomara pasos hacia, reformar sus prácticas y actitudes gerenciales, entonces se recomienda altamente dar apoyo adicional. Un plan con fechas límite para completar metas específicas debe ser creado. A medida que se cumpla exitosamente cada fase del plan, el USG podría donar los bienes requeridos. Si no se hace un compromiso tal, entonces el USG debería reconsiderar el nivel de asistencia que se suministrará.

### (3) Conclusiones

#### (a) Investigación

El proceso investigador ha mejorado grandemente en teoría; y ha mejorado algo en la práctica. La gente parece entender lo que se supone tienen que hacer, pero no pueden implementarlo consistentemente.

- La PNC, por lo general, sabe que debe preservar la escena del crimen, y en realidad lo hace de vez en cuando.

- La DIC sabe que debe investigar el delito y asegurarse que la evidencia física es recogida, y lo hace en la mayoría de casos, solo que no muy bien.

- Los fiscales saben que están a cargo de las investigaciones, pero muy raras veces van a la escena del crimen. Los fiscales saben que deben supervisar la legalidad de la investigación y del procesamiento, pero no tienen suficiente gente para realmente hacerlo.

- Los jueces están muy mezclados. Aquellos jueces que saben lo que supone tienen que hacer parecen hacerlo lo mejor que el sistema permite. Los jueces que no lo hacen tan bien, no parecen entender cual es su tarea.

- El Laboratorio de la PNC sabe que está encargado de obtener evidencia, y realiza su papel lo mejor que sus recursos y el sistema permiten.

- Medicina Legal ha mejorado grandemente en la comprensión de su papel, pero necesita asistencia técnica para mejorar su ejecución (esta agencia recibió ayuda mínima del programa, y solo la recibió debido a que ICITAP estuvo alerta a aprovechar la oportunidad abierta por el nuevo Director).

- La Jurisdicción Juvenil es una señal alentadora de lo que está por venir. No representa la perfección, pero sí representa un sistema operando de un modo relativamente sin tropiezos.

El sistema está actualmente pasando de gatear a tratar de caminar. El sistema necesita mas dirección, desarrollo de habilidades y aliento, pero las "habilidades motoras" están presentes. Con los nuevos Códigos, capacitación adicional, y mas afinación de las instituciones y esfuerzos continuados para mantener abierto el diálogo, es probable que el sistema crezca hasta cumplir con su papel.

#### (b) Relaciones

Las relaciones entre los actores clave han mejorado mucho, pero todavía tienen mucho que recorrer. El diálogo intra-institucional, el auto análisis institucional, y el estudio de cada papel dentro de la administración de justicia existen todos por primera vez. La gente está hablando y pensando en maneras que nunca ocurrieron antes del JR II. Los estudios están produciendo

respuestas en donde ni siquiera se hicieron preguntas antes. La gente esta viendo una mejoría, están estableciendo nuevas metas y creen que esas metas son alcanzables. La escena está puesta para un verdadero crecimiento.

Sin embargo, queda mucho trabajo por hacer. Los niveles de confianza entre instituciones puede que están mas altos que antes, pero todavía no están donde necesitan estar para una cooperación intra-institucional sin tropiezos. Las instituciones están mejor en el cuestionamiento de sus propios papeles en el sector judicial y en analizar sus propios errores y deficiencias, pero todavía echan la culpa y señalan mucho a las otras instituciones. El diálogo es mas libre y abierto, pero los individuos y las instituciones son demasiado agresivas en hacer valer sus puntos de vista. No han aprendido a dar y recibir, a negociar, a dejar que el opositor sienta que ha ganado algo de terreno, u otras herramientas para influenciar con integridad. El parecer cooperador es arriesgar verse débil; el tomar una posición intermedia es aparecer flojo.

Los problemas de relación deberían resolverse ellos solos con el tiempo y sin capacitación adicional. Posturas excesivamente fuertes con frecuencia reflejan inseguridad. A medida que cada institución adquiera competencia y confianza, tendrá mas capacidad para escucha activa, cooperación, y conocimiento de cuando tomar terreno y cuando y cuanto terreno ceder. La capacitación en esta área podría ayudar al proceso. Aunque la negociación y las relaciones de cooperación pueden casi ser llamadas un "arte"; dependen fuertemente de aprendibles habilidades técnicas. El capacitar a líderes, jefes y coordinadores seleccionados en estas habilidades podría acelerar y desarrollar buenas relaciones de trabajo.

#### *(4) Recomendaciones*

**- Que, para que la FGR proporcione cobertura y calidad de servicios según requiere la ley, el GOES debe asignarle presupuesto:**

**1) Suficiente en cantidad para permitir la contratación de los fiscales adicionales necesarios, y a niveles salariales, tanto para actuales como adicionales fiscales, adecuados para atraer y retener profesionales debidamente calificados.**

**2) Suficientemente flexible en asignación y administración para permitir efectivo y eficiente uso para todos los propósitos de la FGR.**

**3) Suficientemente seguro, en continuidad y monto de asignación, para asegurarlo contra la manipulación de fondos para influenciar el manejo de casos específicos.**

**- Que, consistente con las prioridades generales relativas a los recursos disponibles, la FGR debería proceder con rapidez al diseño e implementación de su programa para descentralización de los servicios a través de todo el país.**

**- Que, reconociendo que ni la Policía ni la FGR pueden consistentemente obtener convicciones sin una cercana colaboración mutua, la USAID y el ICITAP hagan esfuerzos especiales para mejorar su trabajo en equipo para buscar el uso mas efectivo de la asistencia del USG a las funciones de investigación y procesamiento penal del GOES.**

- Que el USG use su influencia para lograr atención mas cuidadosa de la PNC a sus debilidades en administración y use su programa ICITAP para ayudar a la PNC a desarrollar sistemas y prácticas gerenciales modernas.

- Que, para completar la tarea tan bien empezada, la USAID continúe sin disminución, por lo menos durante un año mas, los servicios de asesoría técnica del tipo y nivel de excelencia que los suministrados a la FGR durante el pasado año.

b. Defensor Público

La función de la Oficina del Defensor Público ("PDO") de la PGR debe ayudar a asegurar para los ciudadanos salvadoreños la defensa legal en casos penales a la cual tienen derecho de acuerdo a la actual Constitución del país.

(1) *Antecedentes*

(a) Historia

La función del Defensor Público fue iniciada como un proyecto piloto en 1980 con apoyo financiero y técnico de la USAID. La actividad inicial incluía siete defensores públicos dentro de la ciudad capital de San Salvador, trabajando dentro de una oficina de defensa pública de la PGR. El proyecto piloto de corta duración fue suspendido en 1982, pero reanudado con apoyo de la USAID en 1986, y ha continuado sin interrupción desde entonces y extendido su cobertura a través del país.

En 1992 el estado legal del defensor público fue aclarado y confirmado por la ley orgánica de la PGR, estipulando que la organización de defensores públicos debe ser parte del Directorio de Asistencia Legal de esa entidad. Además, aunque la USAID ha continuado proporcionando capacitación, asistencia técnica y materiales bajo el proyecto de Reforma Judicial II, desde 1993 y después, el Gobierno de El Salvador ha asumido bajo su presupuesto todos los otros costos de la oficina de defensa pública.

La Ley del Menor Infractor promulgada en marzo de 1995, estipula específicamente una Procuraduría de Menores (Oficina de Defensa de Menores) dentro de la PGR para asumir la responsabilidad de la defensa de menores acusados en casos penales. Además, esta ley de 1995 incluía la estipulación de procesos orales en anticipación a una estipulación similar en el código de procedimientos penales general, el cual, según se indica en otra parte, no ha sido aún promulgado.

(b) Organización

Los defensores públicos de El Salvador sirven dentro de la PDO, que es uno de varios departamentos dentro del Directorio de Asistencia Legal cuyo Director, a su vez, es directamente responsable ante el Procurador General y su asistente. Dentro de la PDO hay varios

coordinadores que sirven como línea intermedia de supervisión entre los defensores públicos de línea y el jefe de oficina.

La PDO tiene cuatro oficinas regionales que sirven las áreas centradas alrededor de San Salvador, San Vicente, San Miguel y Santa Ana, respectivamente. Las últimas tres oficinas regionales lejos de la capital están dotadas con de diez a quince defensores públicos cada una, supervisados por un coordinador regional para cada región. Debido a la mas grande población servida, la Región Central alrededor de San Salvador, con cerca de 60 defensores públicos, está dividida en tres grupos sub-regionales, cada uno supervisado por su propio coordinador.

Entre los mismos defensores, la mayoría sirven como llamados "defensores adscritos" asignados a particulares juzgados, con algunos de los defensores mas experimentados y con mayor antigüedad designados como "defensores específicos", asignados para manejar casos mayores.

Los mas escasos defensores de menores están igualmente organizados regionalmente, con cuatro defensores supervisados por un coordinador en San Miguel, por ejemplo, y los diez defensores en la región central de San Salvador, supervisados por un coordinador. Por las razones discutidas abajo, los defensores de menores no observan distinción entre "adscritos" y "específicos".

### (c) Evaluación de 1993

En septiembre de 1993, el Centro Nacional de Juzgados del Estado, bajo los auspicios de la USAID/El Salvador, llevó a cabo una evaluación de la PDO. Aunque encontraron que el personal de la PDO incluía muchos competentes y dispuestos abogados, también encontraron que la moral era generalmente pobre, y que los abogados estaban mal pagados y no muy bien supervisados. El equipo evaluador escuchó que los supervisores no estaban disponibles para consulta cuando se necesitaba, y con frecuencia estaban ocupados con su propia práctica civil o con otros trabajos y actividades; encontraron que la administración sufría de una falta de manuales o procedimientos de operación estándar y no había código de ética.

Relativo al conflicto de intereses, el equipo evaluador notó que los jueces frecuentemente asignaban un solo defensor público para representar a codemandados adversos, y como política la PDO no representaba a demandados indigentes acusados de violencia sexual porque otra oficina de la PGR representa a las víctimas de esa clase de ofensas. Los evaluadores además notaron que no hay enlace institucional formal entre los diferentes componentes del sistema de justicia penal.

La evaluación incluyó recomendaciones dirigidas a cada uno de los hallazgos negativos, enfatizando que "el requerimiento individual mas importante para el desarrollo sostenible de la PDO como una institución eficiente y efectiva es un mas alto nivel de financiamiento para salarios y gastos de operación". Relativo a la capacitación, los evaluadores recomendaron que se enfocara mas en asuntos prácticos, como defensa oral, habilidades de redacción y manejo de tiempo y casos.

Como un punto separado en este momento, el Equipo Evaluador debe hacer notar que esta evaluación, puesta a nuestra disposición por la USAID/El Salvador, no fue proporcionada a los

dos asesores de los defensores públicos del equipo de asistencia técnica de Checchi, falta que ocasionó un desperdicio en la duplicación de esfuerzo. Aunque el equipo consultor de asistencia técnica puede no haber estado enterado de la evaluación de 1993, durante el pasado año han realizado su propia evaluación de las necesidades de la PDO, llegando generalmente a similares conclusiones.

(d) Intervenciones del Proyecto

Según se anota en otra parte de este reporte, algunas de las deficiencias identificadas en 1993 ya han sido remediadas. Por ejemplo, la CCSJ y la UTE han llenado bien el vacío de coordinación dentro del sector, y ha sido especialmente efectivo un comité coordinador a nivel de trabajo establecido para tratar con casos de delincuencia juvenil. También, aunque todavía hay mucho que recorrer para proporcionar números adecuados de defensores públicos y la compensación para los mismos, el GOES en 1994 concedió significativos incrementos de salario. Por lo demás, como se discutirá mas adelante, quedan muchas necesidades que atender.

Como se indicó en II.B.1, los defensores públicos, incluyendo los defensores de menores, han participado plenamente en el componente de capacitación del Proyecto de Reforma Judicial II. En general la capacitación dada a los defensores corresponde a la proporcionada a la fiscales, con la mayoría habiendo recibido algo de capacitación, de un tercio a la mitad habiendo recibido casi todos los cursos disponibles, y una pequeña minoría, la mayoría recientes ingresos, no han recibido capacitación alguna. Como se indicó antes en II.B.1, aunque dirigida hasta cierto grado a llenar los vacíos dejados por la inadecuada preparación académica de las débiles facultades de derecho salvadoreñas, la capacitación se ha enfocado en gran parte en defensa oral y en otras habilidades requeridas por las pendientes reformas en procedimiento penal.

Aunque la necesidad de capacitación ha sido generalmente aceptada a través del sector judicial, hasta el reciente cambio en la cúpula de la PGR, el liderazgo de esa agencia ha sido lento en reconocer y atender la necesidad de más reformas estructurales básicas dentro de la PGR. Afortunadamente, el nuevo Procurador General parece altamente receptivo a la reforma y está aprovechando al máximo la disponibilidad de dos asesores técnicos fuertes del equipo Checchi durante los pocos meses que quedan en su contrato. Ya está avanzando el trabajo en una nueva ley orgánica, preparación de borrador y emisión de órdenes manuales, y otras medidas para mejorar el flujo de casos y administración y procedimientos de personal.

También, para los defensores de menores, aun antes del cambio de liderazgo en la PGR, fue posible que dos asesores de defensa pública de Checchi trabajaran intensamente con los doce defensores de la Oficina Regional Central de San Salvador en un esfuerzo por hacer de esa oficina una operación modelo piloto, no solamente digna de repetición en otras partes del sistema, sino también capaz de llevar a cabo tal repetición.

Además de la antes mencionada capacitación y asistencia técnica, la Oficina del Defensor Público también ha recibido montos substanciales de materiales bajo el Proyecto JR II, incluyendo vehículos, radios bidireccionales, computadoras, etc.

## (2) *Hallazgos, Conclusiones y Recomendaciones*

El Equipo Evaluador encuentra que ya ha habido algo de mejoría en la operación de la PDO, debida en parte al Proyecto JR II; y, aunque los sistemas de información administrativa no están todavía bien establecidos dentro de la organización, hay algunas útiles estadísticas para probar su progreso. Por ejemplo, de acuerdo a reportes publicados, desde el primer trimestre de 1995 cuando no se registraron apelaciones, el número registrado durante el período de tres meses mas recientemente reportado, mayo-julio 1996, ha subido a un promedio de cerca de 40 por mes. En forma similar para el habeas corpus, desde ninguno presentado en el primer trimestre de 1995, el promedio para junio-agosto de 1996 es ahora de mas de 25. Los ofrecimientos de prueba han subido de 0 en el primer trimestre de 1995 a un promedio de como 230 por mes durante el tercer trimestre de 1996. Las liberaciones de la cárcel han aumentado de un promedio de como 30 durante los primeros tres meses de 1995 a un promedio de 107 durante mayo-julio de 1996. Las visitas carcelarias se han duplicado de un promedio de como 100 por mes a mediados de 1995 a como 200 al mes.

Sin embargo, a pesar de estas mejoras en ciertas áreas cruciales, ha habido notablemente poco aumento en la productividad general de los defensores públicos sobre el pasado año. El número de casos por mes por defensor aún promedia como 30, que es considerado muy bajo, por cierto no mas de un tercio de lo que debería ser a un nivel apropiado de productividad para profesionales a tiempo completo.

Uno de los factores aseverados por los defensores es la falta de movilidad, que frecuentemente no hay vehículos disponibles para transportarlos de un lugar a otro como requieren sus obligaciones. La presente perspectiva del comité asesor es que, en gran parte, los vehículos suministrados a la PDO puede que sean mas una maldición que una bendición; que en San Salvador, Santa Ana y otras densamente pobladas áreas urbanas, la ubicación apropiada de oficinas, combinada con el existente buen servicio de transporte público, debería proporcionar adecuada movilidad para la mayoría de servicios sin necesidad de recurrir a los vehículos de la organización; y que solamente en las áreas mas rurales que carecen de adecuado transporte público, debería ser necesario depender de vehículos de la organización para transporte. Ni que decir que en un país como El Salvador, con recursos financieros y sistemas de apoyo extremadamente limitados para comprar, operar y mantener vehículos motorizados orgánicos, entre menos se dependa de ellos, consistente con adecuada movilidad para un suministro eficiente de servicios, mejor sería.

**RECOMENDACION:** Que el problema de movilidad sea completa y profesionalmente analizado para determinar cual mezcla de vehículos orgánicos, localización de oficinas y transporte público debe ser adoptado para proporcionar la óptima movilidad dentro de las limitaciones de los probables recursos disponibles.

También, relativo a vehículos, el Equipo Evaluador fue informado en varias ocasiones que vehículos que habían sido obtenidos con fondos del proyecto para uso de los defensores públicos, habían sido posteriormente reasignados para otros usos dentro de la PGR. Tal mal uso de los recursos del proyecto sería una violación de las regulaciones de la USAID y de las estipulaciones pertinentes del acuerdo del proyecto. Aunque no estaba dentro del mandato de esta evaluación

investigar la certeza de tales alegaciones, el Equipo Evaluador hace notar que entre las mas o menos cuarenta Cartas de Implementación del Proyecto puestas a nuestra disposición, hay por lo menos dos, la No. 11 del 9 de julio de 1993 y la No. 22 del 27 de junio de 1994, específicamente advirtiendo al gobierno contra tal mal uso.

**RECOMENDACION: Que las continuas alegaciones de mal uso de vehículos sean investigadas y sancionadas como sea apropiado, para asegurarse contra ese mal uso en el futuro.**

Aparte del problema de la movilidad que el Equipo Evaluador ha sugerido necesita mas análisis, el Equipo Evaluador encuentra que los principales factores que afectan la baja productividad están relacionados generalmente a la pobre moral dentro de la organización. Un factor mayor, bastante mencionado en la evaluación de 1993, es la baja paga del personal profesional. Aunque los salarios del personal fueron aumentados significativamente en 1994, los niveles actuales de como \$400 al mes, como los de la FGR, todavía están tristemente cortos del nivel necesario para atraer y retener profesionales de alta calidad para servicio a tiempo completo. De nuestras extensivas entrevistas, el Equipo Evaluador tendería a estar de acuerdo con el hallazgo de la evaluación de 1993 de que el personal profesional es generalmente competente. Sin embargo, es bien reconocido en todo el sistema que muchos de los empleados profesionales, para poder complementar sus pobres salarios, están desempeñando un segundo empleo o trabajando en otros asuntos durante las horas de oficina dentro o afuera de la oficina. Parece ser un principio generalmente aceptado de la ética profesional del GOES que uno trabaja como es pagado, ni más, ni menos.

**RECOMENDACION: Que en respuesta a las necesidades del sistema, y conforme a las estipulaciones del Acuerdo de Proyecto de Reforma Judicial II, la CCSJ y la USAID insistan en que el Gobierno de El Salvador proporcione salarios adecuados para el personal profesional de la Oficina de Defensores Públicos.**

Otro factor que se alega es significativo para la moral del personal profesional es la inseguridad de la carrera. Los abogados son contratados de año en año supuestamente para proporcionar incentivo para un buen desempeño bajo la amenaza de que el contrato no será renovado. Aparentemente, sin embargo, el sistema no es efectivo; los contratos son renovados a pesar de un bajo desempeño, y la vulnerabilidad teórica parece afectar adversamente la actitud de muchos profesionales hacia su trabajo.

Otro factor negativo percibido que afectala baja moral, es el sentir que se tiene un personal inadecuado para cumplir con las necesidades. El recientemente completado censo de cárceles, indicando que un tercio o mas de la población de las cárceles no tiene representación legal, confirma que la demanda de servicios grandemente excede la presente productividad de los defensores. Los defensores también alegan que el número de defensores es substancialmente menor que el número de fiscales para manejar el mismo número de casos penales. Por otra parte, el promedio apropiado del gasto de esfuerzo de defensa por caso puede que sea significativamente menor, a tal grado de no necesitar una equivalencia numérica de defensores con relación a fiscales dentro del sistema. Aunque, por las razones discutidas mas adelante, la productividad y la eficiencia de la oficina de defensa de menores de San Salvador es suficientemente mayor como

para justificar un aumento en personal en esa oficina para cumplir con el exceso en demanda, para las otras oficinas del sistema de defensa pública, el Equipo Evaluador sugiere que otros factores que afectan la eficiencia y productividad profesional deben ser atendidos antes de determinar la extensión de la necesidad, si la hubiese, de aumentar el personal profesional.

Otro significativo factor que afecta adversamente la moral de los defensores públicos, como la de los fiscales y jueces, es el atraso en promulgar el código procesal penal. No solo el sistema judicial ha invertido fuertemente en capacitarlos para trabajar con los nuevos procedimientos, sino también los profesionales mismos han invertido substancialmente su propio tiempo y energía para adquirir los conocimientos y habilidades que todavía no han tenido la oportunidad de usar dentro de un nuevo sistema que se les ha dicho, y ellos creen, les ayudará a ser mas eficientes y productivos. Así este sentido de frustración se suma a los otros factores negativos para agravar el problema de moral.

Por último, pero no por eso menor, entre los factores negativos a la moral, y también afectando directamente la eficiencia y productividad en otras formas, es la generalmente débil supervisión dentro de la PDO. Parte del problema puede que sea que los supervisores, como otros empleados profesionales, no están suficientemente bien pagados como para que se sientan obligados a dar todo su tiempo a sus deberes. Aparte de eso, sin embargo, nuestras entrevistas con empleados y asesores comprueban que los supervisores tienden a ver su papel solamente como monitores de asistencia y otras estadísticas y no como compañeros de trabajo y consejeros en el trabajo activo de la oficina. Este problema puede ser aliviado significativamente con una buena capacitación gerencial. Hasta ahora la capacitación bajo el JR II no ha incluido un significativo entrenamiento gerencial, pero un entrenamiento así está planificado para un futuro cercano.

También el nuevo Procurador General parece ser mas receptivo que su predecesor, en realidad hasta ansioso, a las reformas estructurales dentro de la PDO, entre otros departamentos de la PGR, para mejorar la eficiencia y la productividad. Las medidas que serán propuestas incluyen una nueva ley orgánica que atendería, entre otras cosas, los asuntos de seguridad en la carrera y nombramientos y promociones por mérito junto con despido por desempeño subestandar. Otra reforma estructural bajo consideración es la disposición de continuidad de la representación de defensa de principio a fin en cada caso, con la consecuente eliminación de la distinción entre defensores *adscritos* y *específicos*. Las reformas también requerirían que el jefe de oficina, así como los coordinadores, compartan el manejo de la carga de casos, contribuyendo así mas a la atmósfera de trabajo en equipo a toda la operación.

El Equipo Evaluador encontró revelador que el único punto verdaderamente brillante en toda la operación de defensores es la oficina de defensa de menores en San Salvador. Con sus 12 defensores trabajando bajo un coordinador en funciones y enfrentando una sobrecarga que es definitivamente real, tan mal pagados como los otros defensores e igualmente inseguros en sus carreras, tienen dos cosas trabajando en su favor. Primero, tienen la oportunidad de poner en práctica sus recién adquiridas habilidades en procedimiento oral, según se estipula en la nueva Ley del Menor Infractor de 1995. Pero eso es igual en otras partes con defensores de menores; y en la oficina de defensores de menores de San Miguel, por lo menos, el Equipo Evaluador no

encontró la misma alta moral y productividad que actualmente prevalece en la oficina de San Salvador.

El aspecto significativamente distintivo de la oficina de defensores de menores de San Salvador es que también está recibiendo apoyo en el trabajo de los dos asesores técnicos de defensa pública, en un esfuerzo deliberado por reforzar esa oficina como un modelo para otras oficinas de defensores de menores y, al final, para otras oficinas de defensores públicos. Es muy obvio que el nivel de contribución de los asesores extranjeros en la oficina de San Salvador no es económicamente factible de repetir a través del sistema; pero sí evidencia la importancia del seguimiento en el trabajo para lograr el máximo beneficio de la fuerte inversión que ya se está haciendo en capacitación institucional. Es vital para el éxito del proyecto y de las reformas, que se forme dentro del sistema la capacidad para que profesionales salvadoreños continúen suministrando a través del sistema la clase de capacitación en el trabajo que ahora está siendo dada a los defensores de menores en San Salvador.

**RECOMENDACION: Que la USAID y el Gobierno de El Salvador continúen apoyando la capacitación en el trabajo para modelos auto repetibles como el de la Oficina de Defensores de Menores de San Salvador.**

c. Corte Suprema

La administración de la Corte en general no estaba incluida en el alcance del trabajo para esta evaluación, porque la mayor actividad administrativa de la corte, involucrando diez tribunales de primera instancia piloto en San Salvador y Santa Tecla, fue el tema de una evaluación separada llevada a cabo en marzo de 1996. Sin embargo, no cubierta por esa evaluación, fue una actividad separada de administración de la corte dentro de la Corte Suprema misma, los resultados de la cual vale la pena notar.

(1) *Intervenciones del Proyecto*

Durante el pasado año, bajo su nuevo liderazgo reformista, la Corte Suprema resolvió reducir el retraso en emitir decisiones en casos ante la Corte Suprema, eliminando pasos innecesarios y atoramientos operacionales. Con la asistencia de sus asesores, la Corte desarrolló un plan para reducir el número de pasos en la resolución de casos, y diseñó sistemas de procesamiento de información para acomodar los nuevos procedimientos y procedió a implementar reformas organizacionales iniciales. Estas reformas fueron iniciadas primero con una actividad piloto en la Cámara de Derecho Constitucional de la Corte Suprema, con la intención de extender las reformas administrativas al resto de la Corte Suprema de acuerdo con la experiencia en la Cámara de Derecho Constitucional.

La actividad comenzó con una investigación diagnóstica que incluía, entre otras cosas: (1) entrevistar a todo el personal para averiguar fortalezas y debilidades, problemas y oportunidades, etc., (2) llevar a cabo un inventario de casos activos para determinar la longitud del atraso y el grado de complejidad, con el propósito de usar esa información para eliminar la acumulación de

casos, y (3) analizar y elaborar un flujograma detallando los mas de 300 pasos involucrados en el proceso de decisión de casos, con el propósito de simplificar ese proceso.

Al completar el diagnóstico, la Corte Suprema compartiendo un poco el costo con AID y los servicios de asesoría técnica del equipo consultor Checchi, procedió a la instalación, arranque y seguimiento de nuevos sistemas de procesamiento y operación en la Cámara de Derecho Constitucional, para rastrear el desarrollo procesal de casos así como la ubicación física de todos los archivos de casos, y proporcionar acceso al público a esa información de rastreo de casos. Concurrentemente, los asesores técnicos realizaron seminarios/talleres para explicar el uso del nuevo sistema operacional y de procesamiento de información y capacitaron al personal de oficina de la Cámara de Derecho Constitucional en habilidades de computación.

El trabajo del JR II en los sistemas de información administrativa de la Corte Suprema es discutido en mayor detalle en II.B.2.f. mas adelante.

## (2) *Hallazgos y Conclusiones*

La actividad piloto de administración en la Corte Constitucional ya ha producido substanciales mejoras, junto con los datos de los sistemas de información administrativa para probarlo. Por entrevistas en la Corte y pláticas con los asesores técnicos, parecería que el número de pasos para procesar un caso desde su principio hasta la sentencia final ha sido reducido en mas de la mitad, de como 360 a 160 pasos; y el tiempo promedio para procesar un caso ha sido reducido en mas de dos tercios de como siete meses a como dos meses.

El liderazgo de la Corte Suprema ha estado tan complacido con los resultados que ya está extendiendo las reformas a sus otras divisiones y, hasta donde los servicios de los dos asesores de asistencia técnicos sean necesarios para esa extensión, la Corte Suprema financiará el costo de uno, mas 11 empleados salvadoreños de Checchi, con sus propios fondos después que la cobertura de la USAID para los costos del asesor técnico cesen el 31 de diciembre. Aparte de felicitar a la Corte y a sus asesores por el éxito de esta actividad, el Equipo Evaluador no hizo recomendaciones a este respecto.

### d. La Escuela de Capacitación Judicial

El fortalecimiento institucional para la Escuela de Capacitación Judicial es discutido bajo II.B.1 arriba.

### e. Comisión Coordinadora del Sector Judicial (CCSJ) y Unidad Técnica Ejecutiva (UTE)

#### (1) *Antecedentes*

El JR II creó un mecanismo innovador para la implementación del proyecto y para la coordinación del sector judicial. El Presidente de la Corte Suprema, el Ministro de Justicia, el Fiscal General, el Procurador General y el Presidente del Consejo Nacional de la Judicatura formaron una

Comisión Coordinadora del Sector Judicial. Esta Comisión asumió la responsabilidad de establecer metas a corto y largo plazo, planes de acción y políticas para la ejecución del JR II. Para facilitar la implementación del proyecto y mejorar la coordinación entre las instituciones del sector judicial, el JR II apoyó la creación de una Unidad Técnica Ejecutiva separada ("UTE"), agregada al Ministerio de Justicia. Durante el proyecto, la UTE debía coordinar a todas las instituciones del sector judicial en la planificación e implementación de las actividades financiadas por el JR II.

Durante la implementación del JR II, estas entidades evolucionaron en muy positivas direcciones. Como se mencionó en la sección de reforma legal, la CCSJ y la UTE han sido institucionalizadas por ley, y la UTE ha adquirido categoría de agencia independiente, aún en apoyo de la CCSJ, pero ya no subordinada al Ministerio de Justicia. Transformada en una entidad permanente del sector público salvadoreño, con su propia capacidad para manejar recursos financieros del GOES, la nueva UTE es ahora el brazo implementador de la CCSJ para sus decisiones y políticas, según sea necesario y apropiado para complementar las capacidades de implementación de las agencias del sector judicial.

## (2) *Hallazgos, Conclusiones y Recomendaciones*

### (a) CCSJ

Desde su establecimiento en 1993, la CCSJ se ha afirmado y convertido en un importante instrumento de coordinación para el sector judicial. La Judicatura y el Ministerio de Justicia han sido los principales actores, pero a su vez la Oficina del Fiscal General y la Oficina del Procurador General están jugando papeles más importantes en el proceso de toma de decisiones. Desde su ratificación legal en febrero de 1996 como una condición previa a un nuevo préstamo del Banco de Desarrollo Inter-Americano para mejoras al sector judicial, CCSJ/UTE también se han convertido en instrumentos importantes para coordinar la asistencia extranjera. Como se mencionó antes, el IDB usará a la CCSJ y la UTE para la implementación de su préstamo, y parece probable más asistencia de otros donantes así como de la USAID. Ver II.D.5 abajo.

El cambio en categoría ha fortalecido el papel de la CCSJ y ha fortalecido el concepto de "Sector Judicial" compuesto de instituciones complementarias que deben trabajar juntas y coordinar esfuerzos. También ha concentrado y aumentado la fuerza política de las instituciones del sector judicial. Cinco instituciones con un solo enfoque coordinado naturalmente imponen un mayor poder político que cada una de ellas actuando por sí solas. Un ejemplo del ejercicio positivo del nuevo poder conjunto de formulación de políticas, es la reciente decisión de la CCSJ de apoyar los esfuerzos de la Oficina del Fiscal General y de la Oficina del Procurador General para obtener presupuestos substancialmente mayores.

La CCSJ también ha sido un mecanismo efectivo para asegurar la continuidad de las iniciativas del JR II. El JR II finaliza a mediados de 1997 y el contrato de Checchi con la USAID termina el 31 de diciembre de 1996. Por lo tanto, la CCSJ ha estado estudiando como continuar las importantes actividades cubiertas por el JR II sin el apoyo de financiamiento de la USAID. Al momento de esta evaluación la Corte Suprema había decidido usar sus propios recursos para la extensión de las reformas administrativas probadas bajo los proyectos piloto de administración de

la corte apoyados por JR II. La Corte Suprema también asumirá la totalidad de los costos de la Escuela Judicial. La CCSJ también está buscando asegurar que la UTE tendrá los recursos financieros dentro del presupuesto nacional de 1997, para seguir funcionando después del final del año.

(b) UTE

Actualmente, la UTE es bien aceptada por las instituciones del sector judicial y otros miembros de la comunidad legal. El Director de la UTE es un bien conocido abogado con excelentes contactos políticos y habilidades de relaciones públicas. En general, el personal central de la UTE parece estar formado por profesionales calificados, entusiastas y buenos trabajadores. La UTE ha tenido un notable éxito en establecer comités intra-institucionales para planificación e implementación de las nuevas leyes de Familia y del Menor Infractor.

Sin embargo, aunque la UTE pudo desarrollar algunas habilidades de planificación durante el JR II, todavía le falta fuerte capacidad en administración y monitoreo de proyectos, lo cual se necesita urgentemente. Checchi no proporcionó tanta asistencia técnica para desarrollo institucional a la UTE en estos aspectos como se contemplaba en el acuerdo del proyecto. Checchi, quien también había sido el contratista para el proyecto JRI de la USAID, continuó como administrador principal de la asistencia técnica y otras contribuciones de recursos de la USAID para el JR II. Por consiguiente, el papel de implementación de la UTE fue lento en desarrollarse y, en muchos aspectos, la UTE permaneció a un nivel coordinador más rudimentario. Este estado está solo ahora cambiando, debido en gran parte a la decisión de 1995 de los diseñadores del nuevo proyecto de mejora judicial del IDB de hacer pleno uso de la CCSJ/UTE para implementación del proyecto.

Solamente este año la USAID ha activamente promovido un fuerte papel para la UTE en la implementación del JR II. A lo largo del JR II, las relaciones entre la USAID y la UTE fueron generalmente correctas y cordiales, pero los funcionarios de la UTE sintieron que la USAID prestó mayor atención a Checchi que a ellos y no jugó un papel de mediación adecuado en los ocasionales problemas que surgieron entre Checchi y UTE durante la implementación del JR II. Por cierto, parece que a veces durante el curso del JR II, la UTE percibió a Checchi más como un rival que como una organización cooperadora.

Las relaciones de trabajo entre UTE y Checchi probablemente hubieran sido substancialmente intensificadas, y por ende la transferencia de pericia y experiencia significativamente facilitada, si el concepto original de ubicar sus oficinas en el mismo edificio hubiera sido implementado. La explicación de la separación, según expuesta en II.D.\$, indica que, aunque la USAID debería haber sabido mejor por su riqueza de experiencia, la UTE también debe aceptar responsabilidad por no haber previsto que con la política de separación de oficinas ella, su desempeño y sus capacidades se verían dañadas.

Un área en particular que sufrió con la separación de oficinas fue la capacidad de UTE en desarrollar proyectos. En ausencia de estaciones una a la par de la otra, Checchi no hizo esfuerzos

especiales para involucrar a la UTE, pero tampoco la UTE tomó la iniciativa para involucrarse a sí misma.

Aunque Checchi y UTE trabajaron juntos en la preparación del plan quinquenal del sector y de los planes anuales de seguimiento, no fue sino hasta la preparación del plan de 1996 que UTE tuvo pleno acceso a los datos financieros relevantes del JR II; y los planes tendían a ser demasiado ambiciosos y no plenamente implementados. No fue hasta el pasado año que la UTE participó significativamente en la identificación, selección y obtención de servicios de asistencia técnica, y por lo tanto a UTE le falta una substancialmente útil base de datos de consulta.

Una de las principales debilidades de la UTE en este momento, es su capacidad de administración financiera. Durante el JR II, la UTE solamente administró recursos financieros en moneda local de la contraparte, con Checchi responsable del manejo de los recursos en dólares US. A pesar de la proliferación de donaciones de computadoras, la UTE desarrolló solamente un sistema financiero y contable manual, no computarizado, capaz de manejar un presupuesto anual de como 14 millones de colones salvadoreños (como US\$1.5 millones), con un personal de cinco. La UTE pudo arreglar un procedimiento apresurado para tratar con la Secretaría de Financiamiento Externo del Ministerio de Relaciones Exteriores. Este sistema, aunque aparentemente capaz de lidiar con las necesidades del JR II, parece simplemente insuficiente para el préstamo del IDB. El presupuesto del proyecto IDB totalizará US\$27.3 millones (US\$22.2 millones del préstamo y US\$5.1 millones equivalentes de los recursos de contraparte del país). Para 1997, entre los fondos de la USAID y los del IDB, la UTE tendrá que administrar muchas veces mas del monto que administra actualmente. Con el actual sistema manual y el personal que tiene, la tarea se ve intimidante, con un potencial de problemas serios.

**RECOMENDACION:** Que se de pronta especial atención a la capacidad de monitoreo de proyectos y de administración financiera de la UTE y a la instalación de un sistema computarizado de contabilidad financiera/administración lo mas pronto posible. Este deberá ser un esfuerzo colaborador entre UTE, USAID y el IDB debido a la importancia del futuro desempeño financiero de la UTE para la implementación de proyectos del sector judicial financiados internacionalmente.

La estructura de la UTE presenta varios problemas. En la actualidad, el personal central de la UTE de 22 personas (10 profesionales) está distribuido entre la Oficina del Director, la Oficina del SubDirector, un Departamento de Administración y Finanzas, un Departamento de Computación, y tres oficinas de áreas de enfoque: Educación Pública y Reforma Legal, Planificación y Desarrollo Institucional y Comunicaciones. No existe una clara distinción entre las unidades de programación para el sector judicial y las unidades de administración y manejo interno de la UTE. Por ejemplo, el Departamento de Computación tiene que dar servicio a la UTE pero también a las instituciones del sector judicial, y en esta segunda función parece mas bien ser una extensión del Area de Planificación y Desarrollo Institucional. Dos de las áreas, Educación Pública y Educación Legal, y Comunicaciones, parecen tener tareas similares, con las dos encargadas de actividades de concientización pública. Comunicaciones también tiene a su cargo las relaciones de la UTE con los medios publicitarios.

**RECOMENDACION:** Que la UTE examine su propia estructura, no de acuerdo a las necesidades del JR II sino como una institución coordinadora permanente del sector judicial con responsabilidades de implementación adicionales para grandes proyectos de donantes internacionales. Esto deberá incluir un análisis de sus necesidades financieras y de recurso humano, junto con la correspondiente acción, para permitirle responder adecuadamente a su nuevo papel. En conexión con esto, el Equipo Evaluador está consciente de que durante un período en el cual el respaldo político pueda haber sido especialmente importante para el logro de importantes reformas legales, las conexiones políticas se hayan tomado mas en cuenta que las capacidades técnicas en algunas decisiones de personal. A medida que la UTE entre en un período de creciente importancia crítica para su eficiencia técnica en administración de proyectos, se le debería por supuesto dar proporcionalmente mayor fuerza a las cualidades profesionales y de desempeño de su personal.

El número de puestos y la disponibilidad de financiamiento para niveles mayores de salario para el personal principal de la UTE podría rápidamente convertirse en un problema serio. A la fecha de esta evaluación, la UTE ha presentado un presupuesto para 1997 al Ministerio de Hacienda solicitando 9 puestos mas para el Departamento de Administración y Finanzas. Como una institución autónoma descentralizada con autoridad para la administración financiera, la UTE es requerida por ley a tener un Departamento de Finanzas con tesorero, contador, oficial de presupuesto y oficial de compras. La propuesta de presupuesto de la UTE también solicitó aumento salarial para el personal central. El Director de UTE expresó preocupación de que el GOES no aprobaría los aumentos salariales, en cuyo caso algunos de los empleados de la UTE podrían irse a buscar mejores oportunidades salariales en otra parte.

**RECOMENDACION:** Que el GOES se asegure que los salarios de la UTE se mantengan a niveles adecuados para atraer y retener profesionales debidamente calificados y motivados.

f. Sistemas de Administración de Información

(1) *Estrategia*

El Plan del Sistema de Información del JR II para el período 1995-1996, preparado por Checchi, detalla una estrategia para el desarrollo de sistemas de información administrativa ("MIS") para las instituciones judiciales que participan en el JR II, dividido en tres categorías básicas: inventario de las necesidades de información, inventario de aplicaciones y equipo disponible, y plan de inversión. La "Descripción del Proyecto" establece tres metas MIS básicas: 1) incrementar la productividad del sistema judicial, 2) cubrir el mayor número posible de instituciones y oficinas judiciales, y 3) desarrollar MIS financiera y administrativamente de tal manera que pueda ser mas desarrollado y consolidado por el GOES.

Estas metas tienen importantes inferencias a ser consideradas al analizar y evaluar el trabajo hecho bajo el JR II. La productividad del sistema judicial es determinada por su capacidad en resolver eficiente y justamente un creciente número de casos en el menor tiempo, de conformidad con los períodos de procesamiento estipulados. Para aumentar esa productividad, los sistemas de información deben realizar las siguientes tareas:

- a) optimizar el flujo y manejo de casos,
- b) producir datos de impacto al sistema de administración para ser usados en la toma de decisiones oportunas por las autoridades judiciales,
- c) permitir el compartir información entre las bases de datos del sector judicial para encontrar patrones y evidencia que acelerará y fortalecerá la investigación criminal, el procesamiento, defensa, toma de decisiones judiciales y otras funciones legales/judiciales.

## (2) *Hallazgos Generales*

El Equipo Evaluador considera que las metas del MIS y la estrategia para lograrlas son acertadas. El trabajo del Equipo en el campo determinó que los sistemas de información desarrollados por el JRJII están realizando satisfactoriamente la tarea "b", están en proceso de realizar la tarea "a", ya que no todas las aplicaciones de seguimiento de casos han sido desarrolladas e instaladas en las diferentes instituciones; y, hasta este punto, no se han propuesto acciones concretas para realizar la tarea "c" en el futuro cercano.

La cobertura de un gran número de oficinas judiciales no solamente implica una importante inversión en aplicaciones y equipo sino también suficiente y oportuna capacitación del recurso humano. También se requiere la adaptación de la infraestructura básica de las oficinas para la instalación de equipo. La SCJ ya está en proceso de crear su propio centro de capacitación en sistemas para los jueces y su personal en el Centro Judicial de San Salvador. La FGR y la PDO también han estado progresando, dentro de las limitaciones impuestas por sus limitados recursos.

Un beneficio adicional que resalta en el plan de sistemas de información es que, ya que los sistemas de información están siendo desarrollados en una base mas o menos paralela en cada una de estas instituciones, usando hardware, software y sistemas de manejo de base de datos similares, es factible integrarlos y así grandemente intensificar su efectividad y eficiencia. El trabajo efectuado en esta área por el comité de Sistemas de Información, compuesto de directores de sistema de cada institución y coordinado por la UTE y asesorado por Checchi, ha sido muy valioso en este respecto.

Los datos de costo y especificaciones proporcionados por el asesor MIS de Checchi y la experiencia de la PDO y de los juzgados piloto, evidenciaron que las inversiones del JRJII en hardware y software fueron completamente razonables y apropiadas, y muy convenientes para las capacidades de operación y mantenimiento del GOES y de El Salvador. El que se desarrollen los MIS para que puedan ser continuados y consolidados por el GOES, implica el uso de accesibles y apropiadas tecnologías para el contexto salvadoreño, con el apoyo de firmas de computación y mano de obra locales. Un acuerdo de cooperación intra-institucional durante las fases de desarrollo y ejecución es también necesario, especialmente entre los profesionales directamente involucrados en la administración de los sistemas de información. Todos los sistemas de información del JRJII has sido desarrollados con tecnología estándar que es fácilmente adquirible y respaldada por firmas locales en El Salvador. Además, las firmas locales con la necesaria capacidad técnica han sido usadas en el proyecto para apoyar el desarrollo del sistema.

El personal institucional en la SCJ y la PGR activamente participaron en el desarrollo del sistema y son capaces de operarlo y mantenerlo en el futuro. La situación de la FGR ha sido menos favorable debido a que su personal no ha estado directa y continuamente involucrado en el desarrollo del sistema. Al momento de la evaluación, la FGR no había todavía nombrado un administrador de la red de información, aun cuando la instalación del sistema en la sede de la FGR ya se había iniciado.

(3) *Descripciones MIS por Agencia*

(a) FGR

Con el apoyo de la Unidad MIS del JR II, la FGR ha logrado desarrollar un muy básico, pero muy útil, MIS que inicialmente respaldará las operaciones centrales de la FGR en San Salvador. Este MIS, usando una aplicación altamente amistosa al usuario y hecha a la medida, con una central y 23 terminales de computadora personal ubicadas en las principales divisiones de la FGR, apoyarán las operaciones básicas de recopilación de datos. Esa aplicación proporcionará el rastreo básico de flujo de casos que permitirá a los fiscales determinar el estado de cualquier caso en cualquier momento en particular. La recopilación de datos solamente incluirá los archivos de casos desde 1996 en adelante. Se contempla una capacitación complementaria, y respaldo y mantenimiento, usando hábiles compañías de apoyo locales.

El MIS de la FGR no está completamente diseñado aún para apoyar el papel de los fiscales como principales investigadores. El actual MIS solamente cubre la recopilación y procesamiento de datos, pero no el análisis de relación de la base de datos que podría proporcionar pistas para la resolución de casos. Se recomienda, por lo tanto, que el personal MIS de la FGR empiece a dialogar con el personal MIS de la Fiscalía de Colombia que tiene buena experiencia y eficiencia en el uso de un MIS de esa clase.

(b) Oficina del Procurador General de la República

La Unidad MIS del JR II ayudó a la Oficina del Procurador General de la República a desarrollar mas su MIS básico preexistente para incluir la recopilación y rastreo de datos de casos MIS apoyado por una central y 13 terminales PC. Este sistema es muy similar a, y compatible con, el sistema de la FGR. El MIS de la PDO inicialmente apoyará a los defensores públicos ubicados en San Salvador, pero su diseño permite eventual conexión remota a las oficinas regionales de la PDO.

Antes que la FGR, la PDO ya ha nombrado un gerente MIS quien ha podido participar en el proceso de diseño y desarrollo del MIS. La capacitación complementaria y el mantenimiento ya han sido programados con contratistas locales.

(c) Corte Suprema de Justicia y Juzgados de lo Penal, de Menores y de la Familia

La Unidad MIS del JRII ha colaborado cercanamente con la SCJ en el desarrollo de un modelo piloto altamente efectivo de MIS en la Cámara de lo Constitucional, que permite a sus magistrados saber exactamente en cualquier momento el flujo de casos y el estado de sus respectivos casos. Este sistema debería substancialmente reducir los tiempo de procesamiento de casos en la SCJ, de 7 meses a 2 meses para habeas corpus, y de 16 meses a 7 meses para peticiones de protección judicial.

El JRII proporcionó experiencia técnica a la SCJ para el MIS piloto. Este sistema ha sido desarrollado con considerable involucración del personal técnico de la SCJ y proporciona compatibilidad con los sistemas de la FGR y la PDO. El modelo piloto en la Cámara de lo Constitucional será extendido pronto a otras cámaras de la SCJ. También, como se discutió en una evaluación separada de administración de la corte en marzo de 1996, y gracias al fuerte apoyo y compromiso de la SCJ, la totalidad de los juzgados de lo penal, de menores y de familia de San Salvador muy pronto tendrán un MIS operacional con las requeridas redes (LANs) de soporte local. Además, ya están en camino planes para la extensión del sistema a San Miguel, San Vicente y Santa Ana.

#### (4) Conclusiones

- El componente informativo del proyecto JRII parece haber sido costo efectivo, y a medida que el uso del MIS aumente, con proporcionalmente aumentados impactos, deberá volverse aún mas costo efectivo. Las inversiones hechas han sido razonables para el desarrollo y cobertura que el proyecto ha logrado.
- Excepto para la FGR que requiere un mas fuerte compromiso de la administración de la agencia, los componentes MIS ya pueden ser operados y mantenidos por las mismas organizaciones.

#### (5) Recomendación

**Que la FGR examine cómo ha sido desarrollado y usado el MIS, con apoyo de la USAID, por sus contrapartes fiscales colombianos, especialmente como una herramienta en el proceso de investigación criminal, un uso que aún no ha sido probado en El Salvador.**

**Que la FGR siga el ejemplo de la SCJ y la PDO en 1) hacer arreglos para emplear, entrenar y contratar para operar, mantener y extender su actual sistema, 2) designar un gerente MIS calificado, y 3) participar plenamente en el trabajo del comité MIS intra-agencias de la CCSJ.**

### C. ACTIVIDADES DE CONCIENTIZACION PUBLICA/PARTICIPACION CIVIL

## 1. Antecedentes

### a. Contexto

Cuando el JR II fue diseñado, el Documento del Proyecto se refirió a los partidarios públicos para la reforma legal en los siguientes términos: "Pobre comunicación y limitadas oportunidades para el intercambio de opiniones ha impedido el desarrollo de un plan de acción comprensivo para un programa de reforma sostenible y substantivo. El debate intelectual y la investigación del desempeño del sistema salvadoreño y áreas de mejora han involucrado solamente un pequeño número de la comunidad legal. Además, el público y la élite política han hasta solo recientemente sido incluidos en el debate. Al faltar un consenso mas amplio, mucha de la comunidad legal y del liderazgo político necesitan una continuada exposición al diálogo que se ha iniciado y apoyo para la coordinación de sus esfuerzos." (p. 17) "Mientras que las ONGs y las universidades han empezado a unir sus voces al proceso de reforma, el principal ímpetu para el cambio ha sido el gobierno mismo." (p.19) Entre las instituciones privadas del sector judicial, "se destacan las facultades de derecho, ya que constituyen un grupo mejor informado con mejores capacidades profesionales y con mayor oportunidad de lograr un impacto durable en el proceso de reforma." (p.11)

### b. Actividad de Diseño

El Documento del Proyecto JR II incluyó entre sus objetivos estratégicos: "El desarrollar/fortalecer un grupo de líderes y mecanismos para análisis y discusión independiente del desempeño del sistema judicial, y formar una mayor comprensión y respaldo públicos para asegurar el sostenimiento del proceso de reforma." Hacia el logro de ese objetivo de participación pública, "el Proyecto trabajará tanto con instituciones públicas como privadas. Apoyando estudios, seminarios y debates públicos, se construirá un mas amplio consenso sobre la extensión y marcha del programa de reformas a la administración de justicia de El Salvador. (pp.2-3)

Hacia una intensificada conciencia pública, el JR II apoyaría actividades para "a) informar al público sobre derechos y responsabilidades legales básicas; b) educar a los ciudadanos sobre el proceso de reforma judicial, intensificar su comprensión de como funciona el sistema judicial, y desarrollar mayor confianza en el sistema,... y c) reclutar la participación ciudadana en la formulación de propuestas específicas de reforma y subsecuente apoyo para su promulgación. Asistencia técnica y el apoyo financiero será proporcionado para diseñar y llevar a cabo programas de información y educación efectivos y de bajo costo, incluyendo el desarrollo de folletos sobre temas y mensajes de radio, televisión e impresos sobre asuntos legales actuales [y] la publicación y diseminación de copias actualizadas de la ley, así como apoyo de las ONGs y otros grupos privados para extender sus programas de información pública." (p.31)

## 2. Hallazgos

### a. Campañas de Concientización/Información Pública

#### (1) *Observaciones Generales*

Para empezar, el Equipo Evaluador ofrece varias observaciones generales concernientes a las actividades apoyadas por el JRII para hacer público el contenido de las reformas y generar respaldo público a ellas:

- Las actividades llevadas a cabo bajo el proyecto no fueron suficientes para lograr el objetivo estratégico de generar un respaldo significativo a la reforma legal, ni entre la élite política ni entre el público en general;

- Muchos eventos a los cuales los líderes de la sociedad civil y los miembros de la comunidad legal fueron invitados, no fueron percibidos como verdaderas oportunidad para consulta y para ganar el compromiso por y el respaldo a el proceso de reforma. Algunos sectores sintieron que las consultas fueron limitadas a un círculo cerrado de abogados;

- El sector privado se mantuvo fuera de la consultas completamente y no participó;

- Algunos creen que al proyecto le faltó agresividad y una comprensión de la realidad salvadoreña para poder: (1) defender el proyecto mismo ante la opinión pública, y (2) tener una mas amplia penetración a través de la sociedad;

- El proyecto no aprovechó plenamente la experiencia y capacidad de ciertas ONGs especializadas en asuntos jurídicos, a pesar de haber sido abordadas;

- Ni fue el proyecto capaz de generar un efectivo esfuerzo de "cabildo" ante la Asamblea Nacional para la reforma del Código Penal y del Código de Procedimientos Penales. Esto contrasta con un muy exitoso esfuerzo de cabildo, ni inicialmente promovido ni subsecuentemente apoyado por el proyecto, que involucró a organizaciones de la sociedad civil, especialmente organizaciones femeninas, en apoyo al Código de Familia y, a menor grado, la Ley del Menor Infractor;

- Dos factores externos al proyecto que tuvieron un importante impacto sobre su desarrollo y progreso fueron: (1) el atraso en la aprobación de los Códigos Penal y de Procedimientos Penales y (2) la aprobación a principios de 1996 de la "Ley Transitoria de Emergencia Contra la Delincuencia y el Crimen Organizado", que tiene sus propias distintivas orientaciones en algunas formas contrarias al enfoque del Proyecto de Reforma Judicial II.

#### (2) *El Plan Piloto para Información, Comunicación y Educación Pública*

La ejecución del Plan Piloto era la responsabilidad de Checchi quien, en junio de 1993, contrató un "especialista en ED/IEC pública para asistir a la UTE y a las otras agencias del sector judicial a desarrollar e implementar los programas de educación pública para informar al público sobre sus derechos y responsabilidades legales básicas, educar a los ciudadanos acerca de la reforma judicial y reclutar mayor participación y respaldo público para el proceso de reforma". Este especialista terminó su contrato a finales de 1994 y no fue reemplazado.

(a) El Diseño

El plan piloto fue presentado a la CCSJ y a la USAID en octubre de 1993. Era un plan general y ambicioso que no incluía información acerca de los recursos financieros disponibles para implementarlo. El plan incluía tres componentes principales:

- Componente de información, dirigido a los periodistas de los medios de comunicación social que cubren el sector judicial como parte de su trabajo rutinario;
- Componente de comunicaciones, orientado hacia el desarrollo de una mejor comprensión del Proyecto de Reforma Judicial II con dos módulos: (1) incrementar el flujo circular de la información y retroalimentación dentro del sector judicial y la comunidad legal; (2) desarrollar y proyectar este flujo circular fuera del sector judicial y la comunidad legal hacia las universidades, las ONGs de abogados y la opinión pública.
- Componente de educación pública, (1) para familiarizar al público nacional con el JR II y (2) preparar a la comunidad legal a diseminar la doctrina legal entre la población en general.

El carácter ambicioso del Plan se indica con los beneficiarios identificados al final del primer año: cien periodistas y todos los funcionarios del sector judicial involucrados en comunicación; diez facultades universitarias de periodismo salvadoreñas; una audiencia potencial de 850,000 salvadoreños de los medios de comunicación social; y cerca de tres mil miembros de la comunidad legal.

(b) Implementación

Para la implementación del plan piloto, se formuló un plan de acción para 1994. Por varias razones no todas las actividades identificadas en el plan de acción fueron realizadas. Aunque el Equipo Evaluador pidió a Checchi todas las evaluaciones de resultados logrados dentro del plan de acción o, a falta de esto, una lista de todas las actividades realizadas en el plan de acción, ninguna fue proporcionada.

Con relación a las actividades del plan de acción que se llevaron a cabo, se pueden hacer los siguientes comentarios:

- El Proyecto cumplió con un importante papel al poner a la disposición de la comunidad legal una serie de materiales e información sobre los temas de la reforma legal.<sup>24</sup> Debido a la variedad de instituciones que han publicado materiales para el JR II, no pudimos obtener un listado completo indicando el número de copias de cada artículo que fue impreso.

---

<sup>24</sup> Ver Anexo 4 para una lista parcial de trabajos publicados durante el curso del Proyecto.

- Un componente innovador e interesante de "periodismo investigativo" fue desarrollado para promocionar un nivel profesional mas alto en la cobertura de noticias relacionadas con la reforma legal. Además, se propuso a ciertas escuelas de comunicación que incluyeran un curso en periodismo judicial investigativo en sus curriculums.

- Un mayor número de conferencias, seminarios y eventos universitarios se realizaron para cubrir temas relevantes a la reforma judicial.

Las entrevistas con participantes en estos eventos indicaron que estas actividades fueron usadas mas para dar información que para consulta real con los participantes.

La campaña en los medios no puede ser evaluada porque el Equipo Evaluador no pudo obtener ni los contratos con las firmas publicitarias que definían las pautas de la campaña, ni muestras de todos los materiales producidos. El Equipo Evaluador si pudo revisar documentación que demostraba que las agencias de publicidad fueron seleccionadas a través de un proceso de licitación competitivo. También, pudieron determinar que se realizaron dos campañas.

1) Campaña de Educación Legal Pública, en la cual se produjeron los siguientes materiales:

a) Cuñas radiales sobre el derecho de defensa, derecho a recurso, debido proceso, habeas corpus, procedimiento de arresto, proceso de ayuda legal, legalidad e igualdad, y responsabilidades ciudadanas.

b) Anuncios en la prensa escrita (tiras cómicas a color) con los títulos: "inocente o culpable?", "la tercera es la vencida", "Quiero ser abogado?", "habeas corpus", "con las manos en la masa", "una palabra con 'D'", "Años de sacrificio", "enchuchado" y "Para todos por igual".

2) Campaña del Código de Familia. La principal inquietud del Equipo Evaluador con relación a esta campaña, realizada en los últimos tres meses de 1994, fue la diversidad de asuntos que deberían ser cubiertos en muy poco tiempo y con recursos limitados. La campaña buscaba explicar y diseminar importantes conceptos jurídicos, promover el nuevo Código de Familia y supuestamente generar respaldo para el proceso general de reforma legal.

El Equipo Evaluador no pudo determinar el costo de las campañas, y por lo tanto no puede dar una opinión acerca de su efectividad. Además, al determinar las otras prioridades para los limitados fondos, la USAID suspendió el financiamiento para toda la campaña para 1995 y mucho de la campaña para 1996.

### (c) Seguimiento

El Plan Piloto proponía para el desarrollo de un sistema de encuesta de la opinión pública para medir los cambios en la percepción pública y la conducta de la población como consecuencia del JR II, y también un sistema de monitoreo para tomar el pulso de la opinión pública según se publicó en los medios sociales para enriquecer el debate y extender la disponibilidad de información y opinión acerca de este proyecto.

El Equipo Evaluador no tiene los medios para evaluar el impacto de las campañas. Aunque hubo una encuesta planificada y realizada antes de la campaña (septiembre 1-7, 1994), el Equipo no pudo obtener una copia del reporte de la segunda encuesta que se realizó a finales de la campaña (enero o febrero de 1995).

Por otra parte, el Equipo Evaluador si vio el reporte sobre los resultados de la prueba piloto del Sistema de Monitoreo Checchi para el período mayo-agosto de 1994. El problema con el sistema de monitoreo, sin embargo, es que clasificó las respuestas como "objetiva", "favorable" y "desfavorable", sin definir el significado operacional de estas categorías. Los resultados son poco útiles ya que, de acuerdo al reporte, de las 9,211 pulgadas publicadas durante el período, 6,278 fueron categorizadas como "objetivas". Es difícil percibir el significado al diseño de la campaña en que aproximadamente dos tercios de las pulgadas de texto fueron considerados "objetivas".

### (3) *Actividades de la UTE*

La Unidad de Medios de la UTE supervisó, en coordinación con Checchi, el plan de información, comunicación y educación legal. También, la Unidad de Medios de la UTE ha llevado a cabo actividades complementarias con fondos de la contraparte reservados para este propósito. Estas diversas actividades han incluido publicaciones, organización de eventos, etc. La circular, "Divulgación Jurídica", publicada cada dos meses desde 1994, merece reconocimiento por su calidad y relevancia.

#### b. Actividades de Participación Cívica

Particularmente innovativa e interesante fue la decisión del proyecto de usar ONGs para la educación popular relativa a la recientemente aprobada legislación. El uso de ONGs ha resultado ser útil para la diseminación de la legislación a grupos sociales dispersos a través del país que hubieran sido difíciles de acceder por otros medios.

#### (1) *Implementación*

Al principio, Checchi creó una base de datos de ONGs que trabajan en asuntos legales, que fue usada para identificar a las ONGs a ser invitadas a participar en el proyecto. De allí en adelante, hubo tres campañas para diseminar el contenido jurídico con participación de las ONGs.

Desde septiembre de 1994 hasta principios de 1995 las ONGs diseminaron información apropiada sobre el Código de Familia y la correspondiente ley procesal que entró en vigor el 1 de octubre de 1994. La metodología usada fue apropiada y consistió de primero diseñar un "taller para entrenar al entrenante" para promotores de las ONGs que de allí en adelante educarían al público sobre el contenido de la ley. El proceso fue como sigue:

- Se organizó un taller para capacitar a los promotores de las ONGs sobre los principales elementos del Código de Familia. Checchi seleccionó a las ONGs de acuerdo a su interés en asuntos legales y en educación popular.

- Con el taller como base, la primera selección se hizo y 12 ONGs fueron entrevistadas para determinar sus capacidades. El presupuesto era limitado con solo \$50,000 asignados para

la campaña de educación pública de las ONGs. De las doce ONGs invitadas a presentar propuestas, ocho terminaron participando en la campaña.

- Esta campaña permitió a cada ONG producir sus propios materiales, lo que tendió a reducir la coherencia de la campaña de educación pública; mas aún, la calidad de los materiales fue muy variable. El Anexo 4 proporciona una lista parcial de los materiales publicados por las ONGs dentro del marco de este proyecto.

De marzo a julio de 1996, se llevó a cabo la segunda campaña de educación pública sobre el Código de Familia. A lo largo de la primera y segunda campañas de educación pública, la promulgación de la legislación de reforma penal y de procedimiento penal fue continuamente postpuesta. Así, la ley cuya implementación estaba tratando de promover el Proyecto no estaba ni siquiera en posición. Entonces, la "Ley Transitoria de Emergencia Contra la Delincuencia y el Crimen Organizado" fue aprobada en marzo de 1996. Además, Checchi no contrató un asesor de reemplazo para este componente del proyecto hasta febrero de 1996, resultando en una falta de continuidad de aproximadamente un año en el trabajo de educación pública sobre la reforma legal con las ONGs.

El plan de trabajo del especialista en ONG de Checchi incluía educación pública sobre la Ley del Menor Infractor, el Código Penal, y el Código de Procedimientos Penales. La decisión de Checchi de aprovechar esta situación para iniciar una segunda campaña de educación pública sobre el Código de Familia debe tomarse como positiva y oportuna.

La misma metodología básica fue usada en la segunda campaña, en la cual 30 ONGs seleccionadas por Checchi participaron, con un presupuesto de aproximadamente \$100,000. Sin embargo, Checchi produjo los materiales para esta campaña, rescatando los mejores materiales desarrollados durante la primera campaña. Los capacitadores de las ONG participantes fueron capacitados en la segunda fase con eventos de capacitación que se llevaron a cabo entre junio y agosto de 1996.

De agosto a noviembre de 1996 la campaña de educación pública sobre la Ley del Menor Infractor, que entró en vigor el 1 de marzo de 1995, se llevó a cabo. Se invitaron promotores de 203 ONGs al taller de capacitación, y los participantes entonces diseminaron la información apropiada.

Durante entrevistas con seleccionadas ONGs participantes, se supo lo siguiente acerca del trabajo de Checchi:

- Todas las ONGs recibieron los materiales a tiempo para la campaña sobre el Código de Familia.

- Nadie se quejó de problemas administrativos. Todas las ONGs dijeron que recibieron los fondos de acuerdo a lo programado.

- La mayoría de ONGs hicieron notar que el Especialista en ONGs de Checchi personalmente supervisó algo de la capacitación.

## (2) *Algunas Conclusiones*

Las ONGs jugaron un papel importante en esta campaña de educación pública. Se concedió substancial flexibilidad a las ONGs, permitiéndoles programar actividades en las comunidades en las cuales trabajan, y así combinar este esfuerzo de educación pública con sus actividades regulares. Esto es especialmente importante dado que el componente de las ONG generalmente no paga todos los costos de un programa que se sostiene solo, sino mas bien usa personal cuyos salarios ya están cubiertos por otro programa. Un efecto de esta estrategia es que permite considerable cobertura a cambio de una inversión relativamente modesta.

El uso de ONGs permitió al JR II diseminar el contenido del Código de Familia a dos distritos separados: a) grupos comunitarios o residentes de comunidades marginales urbanas que son beneficiarios de los servicios de las ONGs participantes; y b) actores sociales a nivel municipal: profesores, estudiantes, padres de familia, miembros de la Policía Nacional Civil y jueces.

Por otra parte, el Equipo Evaluador tiene algunas dudas sobre el impacto de las sesiones de capacitación de uno o dos días para los beneficiarios. Es difícil creer que el Proyecto tuvo un impacto substancial en el conocimiento de los beneficiarios del Código de Familia, o en sus actitudes con relación a las leyes de familia en general, especialmente debido a sus bajos niveles de educación y la complejidad de algunos de los asuntos, por ejemplo la ley y procedimiento de herencias. En el futuro, se deberían definir instrumentos específicos e indicadores claros para medir el impacto de estos eventos de capacitación. No obstante, el Equipo Evaluador está convencido de que fueron exitosos en aumentar la conciencia del público a que existe una nueva ley de familia. Las ONGs participantes han mostrado interés en, e inquietud por, el seguimiento del esfuerzo de diseminación de la legislación, ya que sienten que uno o dos días de capacitación no son suficientes para dominar una materia nueva y compleja.

Otra ventaja de la participación de las ONGs en las campañas de educación/diseminación pública es que, una vez que las campañas son completadas, los participantes podrán proporcionar capacitación continuada en estas áreas. Sin embargo, este aspecto es relativo debido al hecho de que el Proyecto JR II proporciona recursos solamente para los materiales, el costo de las actividades de educación/diseminación pública y, en algunos casos, paga los capacitadores, pero no se dedica a ningún tipo de fortalecimiento institucional o apoyo organizacional para las ONGs participantes lo que contribuiría a su sostenimiento a largo plazo.

Sobre este mismo tema, es necesario que el JR II realice reuniones de ONGs para poder promover la interacción entre los grupos, permitiéndoles compartir sus experiencias, sus metodologías, los problemas que tuvieron, etc.

c. Coordinación

(1) *Campañas de Concientización Pública*

Las actividades de los medios y las campañas de participación cívica no fueron coordinadas lo suficientemente bien para generar respaldo a la reforma legal en general.

- Se identificaron problemas de coordinación y comunicación entre el Especialista de Checchi y la Unidad de Comunicaciones con los Medios de la UTE. Un problema surgió cuando

se encontró que ciertos materiales para la campaña de las ONGs sobre el Código de Familia, fueron publicados como siendo de la UTE sin previa consulta con la Unidad de Comunicaciones con Medios de la UTE. También, el Especialidad de Checchi no proporcionó capacitación técnica a la Unidad de Comunicaciones de Medios de UTE como se propuso originalmente.

- En algunas ocasiones, Checchi omitió obtener la aprobación de la Comisión Coordinadora del Sector Judicial. En un caso, entrevistas con personalidades políticas con relación a problemas delicados fueron realizadas sin consultar ni con la unidad supervisora y coordinadora de la UTE, ni con la Comisión. Algunas de estas entrevistas se realizaron a pesar de que el Ministro de Justicia había previamente expresado su deseo de suspender esa encuesta entre la élite política.

## (2) *Participación Cívica*

Hubo algunos problemas de coordinación entre Checchi y la UTE. Por ejemplo, en una reunión entre la USAID, Checchi y la UTE se acordó que las propuestas actividades en el PAO 1996 serían aprobadas por UTE antes de su implementación. Este procedimiento no siempre se siguió. Además, las actividades del componente de participación cívica y los otros componentes del proyecto no fueron coordinadas para generar respaldo para la reforma legal general.

## 3. Conclusiones

Cualquier proceso de reforma legal necesita el apoyo tanto del público como de los sectores privados para asegurar su sostenimiento a largo plazo. Es importante generar amplio consenso y opinión pública favorable para el proceso de reforma legal.

El desarrollo de las actividades propuestas en el Proyecto de Reforma Judicial II no ha logrado el objetivo estratégico de generar respaldo público significativo a la reforma legal, ni en la élite política ni entre el público en general.

El fracaso en generar opinión pública favorable y respaldo significativos se puede explicar por lo siguiente, entre otros factores:

- Substantial omisión del sector privado de las consultas y participación en el Proyecto.
- Falta de iniciativa y creatividad para justificar la reforma legal ante el público y llegar a una mayor audiencia.
- Fracaso en eventos para líderes de la sociedad civil y, en algunos casos, otros miembros de la comunidad judicial, en proporcionar oportunidades reales de consulta para ganar aceptación o compromiso de respaldo para el proceso de reforma.
- Defectuosas campañas que pueden caracterizarse como tímidas en alcance y esparcidas en contenido.
- Una campaña de los medios en contra de la reforma legal que, en algunas formas, ha sido mas efectiva para influenciar la opinión pública.

#### **4. Recomendaciones**

**Que se invite a las ONGs a participar por proceso competitivo en campañas para incrementar la conciencia pública a la legislación.** Esto garantiza la transparencia del proceso y ayuda al diseño de propuestas creativas. Un buen ejemplo es el proceso usado para participación de las ONGs en el Proyecto de Salud Maternal y Monitoreo Infantil (PROSAMI) también financiado por USAID. El procedimiento de PROSAMI ofrece las siguientes características: 1) amplia participación de ONGs interesadas porque la información es enviada a todas las ONGs y después se lleva a cabo una sesión informativa sobre el financiamiento; 2) democrática sin favoritismo; 3) claridad en indicar que es lo que espera el donante; 4) facilidad de implementación tanto para la ONG como para el Comité de Selección; y 5) selección de las mejores propuestas recibidas en base a criterios técnicos y administrativos pre-establecidos. Se hace una visita de campo a las ONGs pre-seleccionadas para ayudar a determinar sus capacidades de implementación del proyecto.

**Que el Proyecto tome la iniciativa en formar partidarios para fuerte implementación de las reformas al código penal y al código de procedimientos penales.** La participación de otros sectores debe ser considerada y se deben buscar mecanismos innovativos para educar al público sobre, y lograr respaldo para, el continuado esfuerzo para establecer y sostener un efectivo y eficiente, así como justo, sistema judicial.

**Que el JR II patrocine foros para las ONGs que apoyen las reformas al sistema judicial para promover el intercambio de experiencias y metodologías.** Además, se debe dar consideración a medidas para contribuir a el sostenimiento a largo plazo de esas ONGs.

#### **D. DESEMPEÑO DE LAS AGENCIAS IMPLEMENTADORAS**

##### **1. Contratista Institucional: Checchi & Company Consulting, Inc.**

##### **a. Contrato y Relaciones con la USAID**

Bajo el contrato de junio 1993 entre la USAID y Checchi, la Oficina de Iniciativas Democráticas (ODI) de la USAID/El Salvador fue encargada de la supervisión de Checchi y de proporcionar asesoría general en políticas y dirección técnica a Checchi para la implementación del JR II<sup>25</sup>. Durante JR II (1993-1996), el funcionario supervisor de la ODI para el contrato con Checchi cambió dos veces. Estos cambios, unidos a extremas variaciones en estilos gerenciales de, y cercana supervisión por, los tres gerentes de proyecto de ODI, afectaron notablemente el cumplimiento del contrato de Checchi.

El desempeño de Checchi se vio afectado por la inconsistente supervisión de la USAID y de la asesoría sobre políticas. Checchi recibió órdenes conflictivas de los diferentes gerentes del proyecto sobre asuntos de gastos, procedimientos de contratación de asesores, y requerimientos de reportaje. Cada gerente trajo su propio bien diferente estilo y sistema. El gerente para el

---

<sup>25</sup> Contrato Checchi, C.2.3.p.11.

proyecto durante 1993-95 no puso mucho énfasis en procedimientos formales y reportes escritos. Este gerente tenía fuertes antecedentes técnicos, hizo visitas a Checchi con bastante frecuencia y concentró virtualmente toda su asesoría y contribuciones en asuntos substantivos. El actual gerente del proyecto ha seguido los procedimientos de la USAID en forma muy estricta y solicitado mas reportes escritos, pero se ha mantenido distante del detalle substantivo del proyecto debido a la ausencia de antecedentes técnicos. El actual gerente no ha hecho visitas frecuentes a Checchi, ni se ha permitido a sus subordinados hacerlas.

Para reportes escritos periódicos cubriendo todas las actividades de Checchi, desde el principio del contrato en 1993 hasta 1996, a Checchi solamente se le pidió que proporcionara información para sus propios Reportes Semi-anales de Estado del Proyecto de la USAID/ODI. Al solicitarle el actual gerente de proyecto de la USAID que presentara reportes trimestrales de progreso, Checchi los ha presentado oportunamente para enero-marzo 1996, abril-junio 1996 y julio-septiembre 1996. Antes de 1996 el anterior gerente de proyecto no pedía ningún otro reporte regular. La falta de información adicional ha sido el motivo de quejas de algunas de las contrapartes del GOES, particularmente UTE. Además, deja un bastante escaso registro en la USAID para este proyecto. Esta evaluación ha sido un proceso mas difícil debido a la relativa ausencia de documentos y reportes periódicos escritos.

El contrato de Checchi contiene dos secciones separadas concernientes a reportes. Requiere que Checchi "proporcione a USAID y a las agencias del país anfitrión reportes regulares de progreso por escrito, en inglés y en español, del trabajo en progreso, problemas que impiden efectiva implementación y/o extensión de asistencia al Proyecto y planes futuros"<sup>26</sup> El contrato separada y mas específicamente requiere que Checchi presente reportes semi-anales a la USAID programados de conformidad con los requerimientos de reportaje de la USAID, y de acuerdo al formato proporcionado por la USAID<sup>27</sup>. Checchi indica que proporcionó todos los reportes solicitados por la USAID, y sobre capacitación, el mas grande componente individual del proyecto, presentó reportes mensuales a lo largo de todo el proyecto, con copias a la UTE, entre otras organizaciones del GOES, y a la USAID.

La naturaleza y oportunidad de los reportes del proyecto estaba sujeto al control de la administración del proyecto de la USAID. El contrato de Checchi autorizaba a la Gerencia del Proyecto de la USAID/ODI a solicitar no solamente reportes semi-anales, sino también otros reportes según se necesitaran. El reportar por supuesto tiene un costo del tiempo de las personas que deben preparar los reportes; usualmente es tiempo que sería de utilidad para otros propósitos del proyecto. La administración del proyecto de la USAID tuvo que pesar la utilidad de reportes adicionales con relación al costo del tiempo utilizado en su preparación. Es lógico que el antiguo gerente del proyecto, en contacto diario con su contraparte, tenía menos necesidad de reportes escritos; pero ella puede que haya fallado a debidamente considerar las necesidades de otros consumidores de reportes menos cerca que ella al proyecto. En todo caso, el que la preparación

---

<sup>26</sup> Contrato Checchi p.11, C.2.4.

<sup>27</sup> Contrato Checchi p.18, C.3.3.

de reportes no haya recibidola importancia debida antes de 1996, es responsabilidad de la USAID mas que de Checchi.

b. Obligaciones de Checchi a la UTE

Al principio del JR II, Checchi ya era bien conocido dentro del sector judicial salvadoreño, habiendo tenido el contrato con la USAID para la implementación del JRI desde 1990. En 1993, la UTE era una bien nueva entidad que había sido asignada un papel difícil e incierto en la implementación de JR II. Sin embargo, a medida que avanzó JR II, los nuevos papeles y relaciones de Checchi y la UTE, establecidos en el Acuerdo del Proyecto GOES-USAID y en el contrato de Checchi<sup>28</sup>, no fueron claramente definidos por la USAID. Desafortunadamente, a lo largo del JR II, estos interdependientes papeles se han dejado que se definan mas por el tiempo, circunstancias y personalidades, que por una deliberada determinación y una dirección clara. Aún mas, debido a que Checchi era el agente implementador para el JRI, las autoridades judiciales estaban acostumbradas a tratar directamente con Checchi y no a través de la nueva y aun no probada UTE, y antes de 1996 ni Checchi ni la USAID habían hecho mucho para cambiar esto. Esta situación produjo algunas comprensibles fricciones entre Checchi y la UTE, y distorsionó el mecanismo de implementación diseñado en el Acuerdo del Proyecto JR II. Checchi desarrolló un muy alto perfil y la UTE evolucionó muy lentamente como una unidad verdaderamente implementadora. En general, las dos unidades estaban trabajando independientemente, y hasta el año pasado ni Checchi ni la USAID hicieron serios esfuerzos por transferir las principales responsabilidades de administración a la UTE.<sup>29</sup>

Bajo la división de las responsabilidades de administración financiera del JR II establecida por la USAID, Checchi ha manejado los fondos en moneda norteamericana y la UTE solamente los fondos de contraparte. Esta división dejó a Checchi como la unidad con la capacidad financiera para contratar la mayoría de la asistencia técnica proporcionada por el proyecto. La flexibilidad financiera de Checchi también le ha permitido responder eficientemente a las solicitudes de asistencia técnica. Pero hizo muy poco para ayudar a la UTE a mejorar su propia capacidad para identificar, seleccionar y proporcionar servicios de asistencia técnica para el JR II y para otros programas de reforma del sector judicial salvadoreño. Usualmente la UTE no era consultada anticipadamente por Checchi sobre los asesores seleccionados para realizar las tareas indicadas en los Planes Anuales, y usualmente no sabía cuando estarían llegando. De acuerdo al anterior gerente del proyecto de la USAID, sin embargo, UTE estaba siendo pasada por alto para ahorrar tiempo, y en la mayoría de los casos las instituciones correspondientes del GOES sí sabían de la llegada del asesor a corto plazo, y eran siempre informadas del propósito de la visita.

Con relación a planificación, el contrato de Checchi para JR II claramente requería que Checchi proporcionara asistencia a la UTE para preparar un comprensivo plan de reforma del sector

---

<sup>28</sup> Ver Acuerdo JR II USAID/GOES, p.13-14 y anexo 1, 2-4; y Contrato Checchi p.6,10,11,16,17.

<sup>29</sup> Una notable excepción es el componente de concientización pública, en el cual la UTE ha asumido, y ejecutado bien, su papel de preparar y publicar materiales descriptivos concernientes a las reformas legales, ver II.C.2.a.(3) arriba. También el Contrato mismo claramente definió un papel de implementación de UTE respaldado por Checchi para la Conferencia Ibero-Americana Anual sobre Reforma Judicial.

judicial a largo plazo, el cual, una vez aprobado por la Comisión Coordinadora del Sector Judicial (CCSJ), sería la guía para todas las actividades financiadas por el proyecto. El contrato también requería que Checchi asistiera a la UTE a desarrollar planes anuales para implementación del proyecto y presupuestos asociados.<sup>30</sup> Checchi contrató un bien calificado asesor para ayudar a UTE a preparar el plan quinquenal de reforma judicial. El documento resultante, sin embargo, es menos un plan que una recitación de las necesidades y problemas de las principales instituciones del sector judicial. El documento no prioriza por años y las actividades incluidas cubren un período de mas de cinco años. Aunque el plan se convirtió en una guía para la preparación de los planes anuales de la UTE, no hay una muy cercana correlación entre los planes anuales y el plan quinquenal. Un aspecto positivo de este plan es el que fue preparado con plena participación de las instituciones cubiertas.

Para la preparación del Plan Anual de 1994, Checchi contrató al mismo asesor para asistir a la UTE. De nuevo, este fue un buen ejercicio participativo, pero produjo un plan muy ambicioso. Aunque incluyó todo lo que las instituciones del sector judicial deseaban, el plan no incluyó detalle de costo por ítem. De acuerdo al anterior gerente del proyecto JR11, a la UTE se le proporcionó un presupuesto de proyecto general, pero sin un desglose de los costos relacionados con Checchi. Checchi alega que esto se debió a la negativa de la USAID de proporcionar a la UTE con un detalle específico de los costos de asesoría. El entonces gerente del proyecto JR11 dice que esto se debió a la renuencia de Checchi a revelar a la UTE sus gastos generales y los salarios de sus asesores a largo plazo. El Equipo Evaluador observa por experiencia que, para mal o para bien, no ha sido inusual en estas situaciones que tanto la firma consultora como la USAID tiendan a retener estas cifras para reducir el riesgo de resistencia del país anfitrión a la asistencia técnica necesitada, debido a razones de costo.

Para el Plan Anual de 1995 el procedimiento cambió, y Checchi, con la asistencia del mismo asesor a corto plazo, preparó un borrador preliminar para la UTE. Checchi revisó y ajustó el documento después de consultas con las instituciones del sector judicial. De nuevo, sin embargo, este plan fue preparado sin un detallado presupuesto por línea de artículo, y sin un desglose de costos relacionados con Checchi. Este plan fue unilateral y drásticamente reducido por la USAID. Aún después de la reducción, el plan no pudo ejecutarse. Por lo tanto, para el Plan Anual de 1996, la UTE tomó lo que había sobrado de 1995 y los transfirió a 1996.

Hubo un cambio de formato para el Plan Anual de 1996, y tiene un presupuesto unificado con desglose detallado. Este fue el primero de los planes que incluyó una proyección de costo por ítem; y también incluyó un desglose de los costos generales y de los salarios de los asesores a largo plazo de Checchi.

A la hora de esta evaluación, UTE estaba apenas iniciando a ejecutar su mas importante papel de implementación y monitoreo del proyecto. El actual gerente de JR11 giró instrucciones a Checchi de enviar toda la información relacionada con nuevos asesores a corto plazo (currículums, términos de referencia, costos) a la UTE para aprobación previa. La UTE debe aprobarlos o desaprobados en el término de una semana. Con este nuevo flujo de información, la UTE ha

---

<sup>30</sup> Contrato Checchi, p.10.

empezado a formar una base de datos de asesores y ahora sabe quienes son éstos, que es lo que se supone que hagan, y cuando y donde han sido asignados. El mas reciente y frecuente reportaje trimestral de Checchi, solicitado por la USAID, también ha ayudado a la UTE a comprender el trabajo que se está realizando y el progreso o problemas que impiden una efectiva implementación. A pesar de esto, la falta de un sistema de monitoreo en la UTE para determinar el progreso del proyecto a través del uso de la base de datos, fechas de finalización, indicadores, mediciones, etc., es un gran impedimento para poder hacerse cargo de las aumentadas responsabilidades de administración del proyecto.

El anterior jefe de partido de Checchi y el anterior gerente del proyecto JR II han hecho notar que la compensación en desarrollo institucional, y una mayor involucración de la UTE en la administración del proyecto, pudo haber causado atrasos en otros aspectos de implementación del proyecto que fueron consideradas de mas alta prioridad en ese entonces. Con la ventaja de la percepción retrospectiva tanto Checchi como USAID ahora están de acuerdo en que se debería haber hecho mas para formar la capacidad de la UTE, con anterioridad.

c. Asistencia Técnica proporcionada

El contrato de Checchi requería que la firma proporcionara asistencia técnica a corto y largo plazo y personal con cualidades académicas y técnicas apropiadas para las tareas específicas. La USAID y las agencias del país sede tendrían la autoridad final para aprobar todos los asesores a corto y a largo plazo<sup>31</sup>. El contrato enmendado estipulaba 233 persona/meses para los asesores a largo plazo y 285 persona/meses para asesores a corto plazo. Las cantidades y tipos de asesores tenían que ser incluidos en los planes de acción anuales desarrollados en conjunto por la UTE y Checchi.<sup>32</sup> De acuerdo a los registros de Checchi, hasta el 31 de julio de 1996, Checchi proporcionó 202.82 persona/meses de asesores a largo plazo, con un promedio de salario mensual de \$4,250, para un costo total de \$861,936. Checchi también proporcionó 7,692 persona/días de asesores a corto plazo para un total de \$1,758,576. Los honorarios diarios promedio de los consultores a corto plazo fueron \$229, relativamente bajos para este tipo de proyecto.

**ASISTENCIA TECNICA PROPORCIONADA POR CHECCHI AL JR II**  
(Nivel anual de esfuerzo y costo)

Año	Asesores Corto Plazo	Asesores Largo Plazo	Honorarios Totales Pagados		Honorarios Promedio Pagados	
	Persona/días	Persona/meses	Consultores Corto Plazo	Consultores Largo Plazo	Honorarios Diarios	Salario Mensual
93	711	18.74	\$ 169,637	\$ 87,473	\$239	\$4,668
94	1,573	63.41	\$ 394,036	\$ 252,388	\$250	\$3,980

<sup>31</sup> Contrato Checchi, p.12

<sup>32</sup> Contrato Checci, p.12 y 16.

95	2,340	66.31	\$ 500,892	\$ 276,987	\$214	\$4,177
96 Ene/Jul	3,068	54.36	\$ 694,011	\$ 245,088	\$226	\$4,509
<b>TOTAL</b>	7,691	202.82	\$1,758,576	\$ 861,936	\$229	\$4,250

Fuente: Checchi & Co., Septiembre de 1996.

Aunque se proporcionó un mayor número de asesores, y hubo muchas expresiones de aprecio por su asistencia, fue difícil determinar la cantidad y calidad de la asistencia técnica proporcionada. Excepto para los asesores en capacitación<sup>33</sup>, no existen evaluaciones escritas de su desempeño o sus productos. No se estableció un sistema para acceso fácil a esta información en Checchi o la USAID, ni en la UTE, que solo empezó a recibir información sobre este tema en enero de 1996. El Equipo Evaluador hace notar que el contrato de Checchi estipulaba que "Dentro de seis meses después de asignado el contrato, el Contratista presentará a la USAID para aprobación un plan para evaluación periódica de la asistencia técnica a largo plazo y para la evaluación sistemática de asesores a corto plazo que también tome en consideración la evaluación de las contrapartes del MOJ/UTE."<sup>34</sup> Los evaluadores no encontraron evidencia del establecimiento de tal plan de evaluación, ni señal alguna de que la USAID solicitó el plan o lo eliminó del Contrato con Checchi.

Como se mencionó antes, surgieron problemas con los mecanismos de selección y aprobación de los asesores a corto plazo. Checchi indica que debido a la insuficiente capacidad de la UTE a responder de manera oportuna a tales asuntos, Checchi, a solicitud del GOES y de la USAID, pasó por alto a la UTE en el proceso. Checchi además indica que no llegó ningún asesor sin el acuerdo de la USAID, y que la USAID aprobó el alcance del trabajo y el nivel de salario propuesto de todo asesor que llegó a El Salvador, siguiendo diferentes sistemas establecidos por diferentes gerentes del JR II. Antes de 1996, de acuerdo a la gerencia de personal del proyecto JR II, en unos pocos casos de emergencia la aprobación fue verbal, con la aprobación escrita llegando después, siempre basada en presentación previa de un curriculum. Desde principios de 1996, los asesores a corto plazo necesitan aprobación previa por escrito de la USAID y de la UTE antes de arribar.

En general, hubo consenso de que la asistencia técnica proporcionada por Checchi ayudó a crear una conciencia a la reforma legal y judicial, abrió nuevos horizontes y capacitó a un significativo número de personas. Checchi también fue muy rápida en proporcionar los servicios de asistencia técnica. El jefe del partido fue principalmente responsable de la selección de asesores para las diferentes tareas. Los asesores fueron en su mayoría latinoamericanos, y los pocos norteamericanos contratados se dijo que tenían suficiente dominio del español; todos ellos conocedores de sistemas de derecho civil.

---

<sup>33</sup> Hojas de evaluación para cada evento de capacitación fueron completadas por los participantes e incluyen comentarios sobre los asesores a corto plazo. Tres gavetas de archivo de estas hojas están almacenadas en las oficinas de Checchi en San Salvador. Aparte de este recurso, no se estableció ningún sistema de evaluación del desempeño de los asesores a corto plazo.

<sup>34</sup> Contrato Checchi, p.18, C.3.4.

No obstante, hubo algunas marcadas críticas sobre la asistencia técnica, concentradas alrededor de dos asuntos: calidad y cantidad. Durante las entrevistas del equipo evaluador, las opiniones sobre la calidad de la asistencia técnica de Checchi variaron de 50% buena y 50% no satisfactoria a 95% buena y 5% no satisfactoria. En la opinión del anterior gerente del JR II, quien tiene diez años de experiencia con la USAID en proyectos de asistencia judicial, como tres cuartas partes de los asesores a corto plazo fueron plenamente satisfactorios y como un cuarto de ellos fueron deficientes en uno o mas aspectos. De acuerdo a las evaluaciones del componente de capacitación, como 90% de los asesores de capacitación a corto plazo fueron satisfactorios.

Las opiniones fueron mas uniformemente positivas con respecto al desempeño del jefe de partido y de varios asesores a largo plazo. Hubo consenso general de que los asesores residentes estaban bien informados, eran buenos trabajadores, tenían habilidades buenas en relaciones públicas y en comunicación, y estaban siempre listos a colaborar. La única crítica significativa apareció con respecto a los asesores a largo plazo para la concientización y educación pública, de que ambos aparentemente tuvieron algo de dificultad en desarrollar buenas relaciones de trabajo con sus contrapartes.

Muchos entrevistados mencionaron que hubo un notable aumento en el número de asesores a corto plazo en 1996. Algunos funcionarios del GOES consideran que ha habido demasiados asesores a corto plazo<sup>35</sup>, especialmente entre enero de 1996 y ahora, y que algunos jefes de las instituciones de la contraparte no sabían lo que estos asesores estaban haciendo porque nadie los había presentado. El cuadro anterior muestra que en solamente seis meses de 1996, el proyecto proporcionó mas días de asesoría a corto plazo que en cualquiera de los años anteriores. Este aumento en actividades en 1996 parece haber sido aprobado tanto por la USAID como por los correspondientes funcionarios del GOES, un factor siendo la preocupación de que USAID/Washington no aprobaría extensión alguna al JR II si los nuevos códigos de lo penal no eran aprobados. También, el GOES estaba anticipando la disponibilidad de financiamiento del IDB para 1997.

Los críticos también se quejaron de que, con el gran número de cursos siendo impartidos simultáneamente en la Escuela Judicial, muchos jueces y otros funcionarios estaban constantemente yendo a cursos y ausentándose de sus funciones. Los asesores a corto plazo para la Escuela Judicial y las actividades de capacitación representan la mitad del total de asistencia a corto plazo proporcionada por Checchi (ver cuadro siguiente). Esta es quizás una crítica predecible, ya que las compensaciones recíprocas entre los beneficios de la capacitación y la pérdida de trabajo son inevitables, y algunos expertos en capacitación creen que entre mas intensiva es la capacitación en un plazo mas corto, ésta es substancialmente mas eficiente que la misma inversión en tiempo y costos de capacitación extendida en un período de tiempo mas largo.

La respuesta de Checchi a estas quejas específicas fue que los asesores a corto plazo eran siempre proporcionados para atender las necesidades de las instituciones de la contraparte, que muchos

---

<sup>35</sup> El Equipo Evaluador no pudo obtener información sobre el número total de asesores a la fecha de este escrito. Checchi solamente proporcionó el número total de persona/días. Ambas figuras fueron específicamente solicitadas por el Equipo Evaluador.

cursos se impartían simultáneamente porque la Escuela Judicial tiene un horario muy pesado, y que las mismas instituciones del sector son las que seleccionan a los participantes para los cursos. El problema es que las instituciones puede que tengan un número limitado de profesionales fuertes que podrían ganar de, y usar bien, la capacitación, con la resultante tendencia a que las mismas personas son seleccionadas para varios cursos, y esta situación afecta el trabajo de estos funcionarios.

**ASISTENCIA TECNICA A CORTO PLAZO POR COMPONENTE**  
(Nivel de esfuerzo y costo)

Actividad o componente	Corto Plazo persona/días	Total pagado en honorarios del asesor
Evaluación del sector	247	\$ 70,127
Reforma Legal	669	\$ 148,899
ONGs	149	\$ 33,680
Seminarios/UTE	53	\$ 15,876
Administración de juzgados	435	\$ 134,105
Estadísticas Judiciales	177	\$ 52,276
Capacitación	3,825	\$ 895,082
Oficina del Procurador General Defensa Pública Fortalecimiento Institucional	776	\$ 103,906
Oficina del Fiscal General Fortalecimiento Institucional	918	\$ 216,746
Oficina del Fiscal General Manejo de flujo de casos	242	\$ 40,114
Fortalecimiento institucional de la UTE Desarrollo de planes quinquenal y anual	121	\$ 29,860
Evaluación	35	\$ 9,835
Campañas de Concientización/ Educación Pública	44	\$ 8,070
<b>TOTALES</b>	<b>7,691</b>	<b>\$1,758,576</b>

Fuente: Checchi, septiembre 1996.

d. Organización Interna de Checchi

La oficina de Checchi en San Salvador funcionó muy independientemente de las oficinas centrales de Checchi en Washington, D.C. Checchi/Washington tenía plena confianza en el jefe de partido y éste tenía plenos poderes para manejar la oficina en San Salvador. Este aspecto permitió a Checchi/El Salvador funcionar rápida y eficientemente. No obstante, la ausencia de una supervisión cercana por las oficinas centrales de Washington puede haber sido un factor adverso que afectó el cumplimiento de Checchi con algunas de sus obligaciones bajo el contrato con USAID/El Salvador.

En general, la coordinación interna de Checchi/El Salvador para la implementación del contrato fue satisfactoria, aunque no hubo mecanismos estructurados para coordinación de asesoría. La

coordinación se logró a través del jefe de partido, quien decidía quienes tenían que trabajar juntos. No se establecieron reuniones rutinariamente entre los asesores a largo plazo.

e. Conclusiones generales

En el análisis final, basado en una amplia variedad de opiniones, Checchi se desempeñó muy bien, especialmente en la excelencia de su asistencia de capacitación y técnica para la JTS, FGR, PGR y la judicatura. Su desempeño y los resultados del JR II hubieran sido mejores si Checchi hubiera tenido una política más consistente y una dirección en programación de la USAID/ODI. Si los mecanismos de implementación descritos en el acuerdo de proyecto USAID-GOES y el contrato USAID-Checchi hubieran sido consistentemente promovidos y establecidos, especialmente con relación a la UTE y el PMG (ver II.D.4 adelante), el Proyecto ahora estaría más firmemente en manos de los implementadores salvadoreños. La partida de Checchi a finales de este año (diciembre 31) dejará un vacío que la UTE no está aún plenamente preparada para llenar.

2. **USIA**

a. Antecedentes

En 1993, bajo el JR II, la USAID firmó un acuerdo de cooperación con la Agencia de Información de los Estados Unidos (USIA) para aumentar el número de visitantes internacionales y de intercambios profesionales entre los Estados Unidos y El Salvador en las ramas de administración de justicia y régimen de derecho.

El acuerdo abarca cuatro grupos de actividades: 1) el programa de visitantes internacionales (IVP), que envía profesionales y funcionarios legales seleccionados del sector judicial de El Salvador a los Estados Unidos, a familiarizarse con temas judiciales específicos de los Estados Unidos; 2) el programa de seguimiento al IVP que envía expertos de los Estados Unidos a El Salvador, también para trabajar en asuntos específicos; 3) intercambios académicos y profesionales, que incluyen la participación en asuntos académicos especializados; y 4) otras actividades.

Se firmó un acuerdo de \$500,000 para el período 1993-1997, con desembolsos anuales de \$100,000 por la USAID. A la fecha de esta evaluación, USIA había recibido \$300,000 y ha presentado un plan de actividades para los restantes \$200,000.

b. Hallazgos

De acuerdo a un reciente reporte preparado por la USIA, un total de 23 profesionales salvadoreños del sector han visitado los Estados Unidos bajo el IVP, desde el principio del acuerdo de cooperación. Estos profesionales han viajado en cinco grupos a estudiar el mismo número de temas, que incluyen: administración de las cortes en los Estados Unidos, los medios y el sistema judicial, administración de justicia, justicia juvenil en los Estados Unidos, y técnicas de resolución alternativa de disputas.

De acuerdo a los participantes, la organización, implementación y seguimiento de las visitas fue impecable. No obstante, sugieren que a los participantes futuros se les permita participar en la planificación de la agenda, permitiéndoles así visitar lugares de interés profesional para ellos.

Una actividad que recibió especial encomio fue la visita de un equipo de una corte juvenil encabezado por el juez Luis Pérez de Worcester, Massachusetts, que compartió con su grupo de trabajo ideas valiosas de como fortalecer la jurisdicción de menores en El Salvador. La organización de esta visita fue un excelente ejemplo de coordinación y cooperación entre instituciones judiciales, las ONGs y las agencias del USG. La comunicación y cooperación establecidas entre el Juez Pérez y las instituciones judiciales salvadoreñas han sido tan efectivas, substancialmente facilitadas por la fluidez de su español y de sus compañeros de equipo, que ya ha ofrecido visitar El Salvador sin recibir honorarios, aparte del reembolso por el GOES de sus gastos de viaje.

Otras actividades financiadas por la USIA incluyen, por ejemplo, la visita de representantes profesionales, como el Fiscal de Distrito Stephen Mayo de California quien inició las actividades de intercambio profesional judicial y legal que han abarcado 29 países. La visita de estos representantes permitió la discusión de importantes tópicos como la oralidad, la eficiente administración de juzgados y las reformas en educación legal. Su efectividad fue significativamente perjudicada, sin embargo, por su falta de fluidez en el idioma español.

Además, 500 copias del libro "Mi primer juicio oral" fueron distribuidas por la UTE a los jefes de las diferentes instituciones judiciales. La Dra. Elise Shore, una graduada Fulbright en la Universidad Matías Delgado, ha preparado propuestas específicas para reformar el curriculum de la facultad de derecho para incluir procedimientos orales. Ambas actividades representan la ventaja comparativa para el JRII del acuerdo de cooperación USAID/USIA.

Naturalmente, el impacto de las actividades de la USIA no puede determinarse aisladamente de las otras muchas actividades del JRII. Aunque todos los entrevistados estuvieron de acuerdo que las actividades han sido útiles y beneficiosas, también hicieron notar que su impacto podría mejorarse incorporando las antes mencionadas recomendaciones.

El acuerdo entre la USAID y la USIA fue preparado en El Salvador y luego aprobado y firmado en Washington, D.C., en donde fue sometido a un intenso proceso burocrático para definir el procedimiento de transferencia de fondos entre agencias. Esto llevó a un costoso desperdicio de tiempo para las oficinas de la USAID y USIA en El Salvador ya que cada año tuvieron que redefinir el procedimiento de transferencia de fondos, aún cuando ya había sido definido por la USAID y la USIA en Washington D.C. el año anterior.

La USAID regularmente desembolsa los fondos a la USIA bastante tarde en el año fiscal. Por lo tanto, la USIA se ve forzada a realizar gran número de actividades en un período de tiempo relativamente corto, lo que puede afectar negativamente la implementación de programas.

Sin embargo, la comunicación entre las dos agencias en El Salvador es fluida y oportuna. Hay comunicación regular entre profesionales de ambas agencias con relación a la definición de

actividades para lograr los objetivos deseados. También hay buena comunicación con las entidades del gobierno que están a cargo de seleccionar los participantes, especialmente la UTE.

De acuerdo a entrevistas y a la información recopilada y analizada, la planificación y selección de las actividades financiadas por la USIA son determinadas a través de un proceso informal de sugerencias, en el cual la USIA recomienda las actividades potenciales para financiamiento de la USAID dentro del campo de administración de justicia. Por ejemplo, la USIA ha propuesto un total de 11 actividades para 1996, que van desde apoyo a los especialistas académicos que enseñan el proceso oral hasta una capacitación diseñada por el IVP para aumentar la concientización de la capacitación judicial en los Estados Unidos y como tratar con los medios con relación a asuntos judiciales. Las actividades también incluyen una donación de libros sobre procedimientos orales y técnicas de resolución alternativa de disputas.

Aunque todos estos programas son importantes, no es aparente un enlace explícito entre ellos y otras actividades similares del JR II. Por ejemplo, USIA propuso la visita del Fiscal de Distrito Harry Dorfman para discutir la necesidad de cooperación entre la Policía Nacional y los fiscales, y como debería establecerse esta cooperación. Al mismo tiempo, Checchi, en cercana comunicación con el ICITAP, ya había contratado a dos asesores que están trabajando en precisamente el mismo tópico: la elaboración de un manual para trabajo en equipo investigador-fiscal. Para el período 1996-1997, una visita de intercambio de cuatro profesionales salvadoreños ha sido propuesta para aprender sobre el papel de los defensores públicos en los Estados Unidos. Sería útil consultar con los defensores públicos asesores de Checchi para definir el contenido e implementación de este componente para que complemente las actividades que se están llevando a cabo.

c. Conclusiones: Ventajas y Desventajas del Acuerdo de Cooperación USAID-USIA

El acuerdo firmado por las dos agencias representa un excelente ejemplo de cooperación, aprovechando la pericia de la USIA en la prestación de programas de intercambio internacional. La USIA tiene expertos profesionales con vasta experiencia en la organización, implementación y seguimiento de IVPs, incluyendo tanto profesionales salvadoreños como norteamericanos que viajan a El Salvador.

Ni la USAID ni Checchi tiene los sistemas de información necesarios ni la capacidad logística para llevar a cabo IVPs, ni la capacidad, por ejemplo, para directamente comunicarse con graduados Fulbright para lograr su participación en áreas específicas, como la enseñanza del proceso oral.

Partiendo de este punto de vista, la relación costo/beneficio del programa de la USIA es muy buena. Una relativamente pequeña inversión, \$300,000, en comparación al presupuesto total del JR II, ha permitido la implementación de varias actividades significativas que hubiera sido difícil para USAID y Checchi llevar a cabo.

Las desventajas del acuerdo residen en la falta de un compromiso explícito por parte de las instituciones judiciales salvadoreñas de plenamente aplicar lo que han aprendido de los visitantes

internacionales. Las entrevistas con algunos de los IVs indicaron un alto nivel de frustración al regresar de los Estados Unidos con una valiosa experiencia e ideas prácticas y no poder implementarlas. Entre las razones de la inhabilidad para implementarlas estuvieron 1) la escasez de presupuesto; 2) la falta de comprensión de parte de las autoridades judiciales sobre el programa de la USIA; y 3) la falta de un acuerdo previo entre el GOES y la USIA para asegurar la aplicación de los conocimientos adquiridos.

Este último punto afectaría negativamente la relación costo/beneficio del programa de la USIA, hasta el grado que la substancial inversión en dinero, tiempo y recursos logísticos no fueron de uso práctico en El Salvador.

d. Recomendaciones

**Que las valiosas actividades de la USIA deberían ser mejor coordinadas con, e incorporadas a, la planificación e implementación del JR II, complementando mejor así otros elementos del proyecto.**

3. **ICITAP**

a. Programa y Estrategia de Diseño

Esta evaluación cubrirá solamente el componente de "Apoyo a Capacitación y Asistencia Técnica para la Unidad de Investigaciones Criminales de la PNC" del programa ICITAP, ya que este es el único componente financiado con recursos del JR II.

El valor total del financiamiento del JR II a la DIC a través de ICITAP es \$5.0 millones, de los cuales \$2.6 millones ya han sido asignados a través de un acuerdo intra-institucional con la USAID. El objetivo del programa de ICITAP de apoyo para la DIC es el fortalecer y consolidar la capacidad técnica de esa oficina para realizar eficientes investigaciones criminales bajo la supervisión de fiscales civiles, siempre respetando el interés público, los derechos humanos, y el debido proceso. La estrategia general de implementación de este componente a través de ICITAP es primero proporcionar la infraestructura de operación, administrativa e institucional a la DIC para que de allí en adelante pueda proporcionar capacitación en investigación criminal mas específica.

El proyecto ICITAP/DIC cubre las siguientes áreas:

a) Desarrollo institucional e investigativo, para asegurar que los investigadores de la DIC basen su investigación en el análisis de evidencia técnica y científica, al mismo tiempo que protegen siempre los derechos de los individuos siendo procesados.

b) Capacitación técnica en investigación criminal, para preparar un equipo competente de investigadores civiles entrenados en el uso de técnicas investigadoras modernas para solucionar casos prontamente.

c) Desarrollo organizacional y administrativo para crear una institución eficaz y autónoma, adecuadamente capaz de respaldar el proceso investigador.

d) Fortalecer la unidad forense, para desarrollar un laboratorio forense eficiente con el equipo adecuado y con técnicos bien capacitados.

Como puede deducirse de lo anterior, el ICITAP está involucrado en la creación de una institución, y la evaluación del programa ICITAP/DIC debe ser visto en esta luz.

#### b. Hallazgos

Al analizar la implementación del programa de ICITAP, debe tenerse en mente que la DIC es una oficina recién creada, estando en existencia no mas de 18 meses, y es parte de otra recientemente creada institución, la PNC, que solamente ha existido por tres años. En general, el programa ICITAP/DIC ha estado proporcionando capacitación intensiva y asistencia técnica directamente a la DIC en las cuatro áreas mencionadas arriba. Sin embargo, las inversiones en el programa han sido hechas gradualmente al mismo paso que el proceso de desarrollo y fortalecimiento institucional de la DIC.

Por ejemplo, en 1993 el ICITAP proporcionó solamente cursos básicos en técnicas investigadoras básicas y en investigación de homicidios, construyendo la base inicial para que la DIC pudiera participar en el proceso penal.

De allí en adelante, en 1994, cuando fue evidente que la DIC tenía una base mínima de recursos organizacionales y humanos para permitirle absorber y aplicar una capacitación mas sofisticada, el ICITAP proporcionó una asistencia técnica mas específica para formar la estructura organizacional de la DIC. Como resultado, nueve entidades operacionales especializadas fueron establecidas, incluyendo homicidio, robo de autos, secuestro y extorsión, y lavado de dinero, entre otras.

Al momento de esta evaluación, el ICITAP ha impartido un total de 23 cursos diferentes, que incluyeron técnicas de investigación básicas, técnicas de investigación especializadas para tipos específicos de crimen, y otros asuntos relacionados. Un total de 2,013 individuos han participado en estos cursos, de los cuales 412 son investigadores de la DIC. Los investigadores entrevistados alabaron la capacitación y destacaron sus beneficios. Sin embargo, sugirieron que sus superiores también deberían participar en la capacitación para que hubiera coordinación y respaldo mejorados dentro de la DIC misma.

La asistencia técnica directa del ICITAP ha sido intensa. De acuerdo a información disponible, entre 1995 y abril de 1996, diez asesores han sido contratados para proporcionar apoyo en las cuatro áreas antes mencionadas. Además, el ICITAP ha proporcionado equipo de comunicación, radios y computadoras.

Este apoyo ha producido una progresiva mejoría en los procedimientos de investigación, pero todavía queda mucho por hacer. El continuado apoyo del ICITAP dependerá de la existencia de un compromiso mas fuerte por parte de la DIC y de la PNC para garantizar los pre-requisitos antes

mencionados para que la capacitación y la asistencia técnica puedan ser absorbidas por las instituciones.

El ICITAP está continuamente enfrentando problemas institucionales y organizacionales internos de la DIC/PNC, incluyendo: la constante rotación de directores, el traslado de investigadores a diferentes divisiones en donde no pueden poner en práctica su capacitación, la falta de una infraestructura física adecuada, la falta de eficientes procesos administrativos y de control (ejemplo, a veces no pueden determinar la localización de vehículos y equipo donado), la ausencia de un respaldo administrativo y logístico permanente de la PNC, y la falta de gerentes en mandos medios. Estos son algunos de los problemas mas difíciles que afectan la implementación del programa.

En lo que se refiere a la asistencia de ICITAP, el contenido e impartición de los cursos ha sido de muy alta calidad y nivel, de acuerdo al testimonio de los investigadores y profesionales entrevistados. La ayuda técnica y los materiales de aprendizaje también han sido de excelente calidad, lo cual desafortunadamente contrasta con el pobre suministro de recursos con los que los investigadores tendrán que trabajar eventualmente.

No obstante, un examen mas cercano de la DIC indica que es muy probable que, debido a la falta de buenos mecanismos de supervisión y control, la institución puede estar desperdiciando y no haciendo uso adecuado de los recursos técnicos y logísticos disponibles, dando así la impresión de que la escasez es mayor a la realidad.

Además, la notable falta de un plan de capacitación institucional en la DIC para claramente indicar las áreas y el nivel de capacitación requerida, definitivamente afecta el programa ICITAP. Sin un documento guía de esta naturaleza, hay riesgo de que el ICITAP se convierta solamente en un proveedor de cursos, usando su metodología y experiencia, pero sin poder institucionalizar los cambios para que la DIC pueda funcionar adecuadamente después de que finalice el programa JR II.

En lo que se refiere a comunicación y coordinación con los otros componentes del proyecto JR II, ICITAP, junto con la USAID entre otras, participa en el Comité de Administración de Justicia de la Embajada, que está encabezada por el Subjefe de Misión de la Embajada Americana y se reúne mensualmente. Sin embargo, la comunicación con la USAID y con Checchi podría ser fortalecida para lograr sinergias y evitar duplicación. Un ejemplo positivo de estas potenciales sinergias es el actual trabajo de dos experimentados asesores de Checchi y de ICITAP para establecer mejor coordinación y comunicación entre la DIC y la FGR.

Al evaluar el trabajo del ICITAP, es importante comprender su papel como asesor a la DIC; ICITAP puede recomendar alternativas, pero verdaderamente no puede ejercer ninguna autoridad para asegurar que estas alternativas sean adoptadas. Sin embargo, sería útil si ICITAP empujara mas a la DIC a desarrollar un plan de capacitación institucional y a cumplir con ciertos pre-requisitos, como asignar investigadores a divisiones en donde puedan aplicar sus conocimientos para que la capacitación y la asistencia técnica tengan los efectos beneficiosos propuestos.

Afortunadamente, el actual director de la DIC ha estado en el puesto desde mayo de 1995, proporcionando mayor continuidad al desarrollo institucional.

c. Conclusiones: Ventajas y Desventajas del Acuerdo de Cooperación USAID/ICITAP para Apoyo de la DIC

El ICITAP es probablemente la mejor institución de capacitación en investigación criminal del mundo. Su vasta experiencia y reconocido personal de profesores e instructores experimentados, combinado con su infraestructura logística para capacitación, han permitido a la DIC recibir la mejor capacitación disponible en esta rama.

Además, el ICITAP tiene su propia rama administrativa que se hace cargo de todos los contratos, compras y pagos, evitando así la involucración directa de la USAID en esta área.

Se pueden citar las siguientes dos desventajas: 1) la falta de comunicación con la USAID/ES; y 2) la ausencia de un plan de desarrollo institucional para la DIC que esté ligado a la asistencia técnica y a la capacitación del ICITAP.

d. Recomendaciones

**Que el ICITAP trabaje con la DIC para desarrollar y llevar a cabo un plan de capacitación institucional similar al logrado en las agencias judiciales a través de la metodología de perfiles.**

**Que el ICITAP: 1) trabaje con la DIC para realizar un análisis del proceso, y 2) llegue a un acuerdo con la DIC sobre ciertos pre-requisitos para futura asistencia, como son asignar investigadores a divisiones en donde puedan aplicar sus conocimientos, para que la capacitación y la asistencia técnica logre los efectos beneficiosos planificados.**

**Que el ICITAP y la USAID fortalezcan sus relaciones de coordinación y de trabajo.**

#### 4. USAID

##### Introducción

Aunque ordinariamente es justo juzgar la calidad del trabajo por los resultados producidos por el mismo, con un proyecto de desarrollo internacional tan complejo como este, hay una abundancia de variables que pueden afectar el resultado sin importar la calidad del diseño o la implementación del proyecto. Ya discutidas en II.A. hay algunas variables negativas que impiden las reformas al código penal y procesal. El JR11, iniciado en 1993, también tenía algunas cosas buenas, beneficiándose con casi una década de experiencia de la USAID/USG en apoyo al sector judicial salvadoreño. Además, el lado salvadoreño se benefició del ímpetu para reforma que se había formado a través de las eventualmente exitosas negociaciones de paz que terminaron la larga y debilitante guerra civil.

a. Hallazgos y Conclusiones

(1) *Diseño del Proyecto*

Una revisión de la documentación del proyecto, incluyendo los análisis del sector que preceden así como el Documento del Proyecto y la detallada Descripción del Proyecto, indicó un análisis a fondo de los problemas y oportunidades dentro del sector judicial, y una exacta identificación de las medidas factibles para atenderlos. De especial importancia es el reconocimiento de la relación entre las diferentes entidades dentro del sector judicial, y la vital importancia de enfoques integrados y colaboradores para lograr una reforma exitosa.

El diseño del proyecto ha sido justamente criticado de ser demasiado ambicioso, a tal grado que los recursos disponibles han resultado ser inadecuados para implementar todas las medidas recomendadas en el diseño del programa. El Equipo Evaluador hace notar que el proceso de implementación daba lugar a una flexibilidad de "rediseño rodante" durante el curso de los planes de implementación anuales, para ajustar las intervenciones del proyecto a las cambiantes prioridades y a los decrecientes recursos, de una situación constantemente evolucionando.

La implementación del proyecto obviamente ha incluido mucho rediseño rodante al dejar o desenfatar varios componentes del proyecto en preferencia a otros considerados de mas alta prioridad para la inversión de los escasos recursos. Los ejemplos obvios incluyen el aumento en inversión para capacitación y perfiles para los fiscales y defensores, a expensas de las actividades de participación/concientización pública y del desarrollo institucional de la UTE. El Equipo Evaluador no pone reparos a esas decisiones; en realidad, en base a de dos a tres semanas en el sitio, el Equipo no es el mas calificado para hacerlo. La USAID debe ser alabada, sin embargo, porque, cuando se tuvieron que hacer selecciones difíciles, correctamente le dio prioridad a la administración de justicia penal y de juzgados. Los litigantes civiles tienen alternativas a los juzgados, y la administración de los juzgados es un factor importante a la eficiencia del sistema. Hay, sin embargo, una falta de evidencia de un proceso de decisión deliberado de la USAID, o el GOES, para racionalizar y justificar esas decisiones, con sus substanciales implicaciones de programación y política. Mas bien parece que algunas de las mas críticas decisiones de asignación de recursos fueron hechas ad hoc y unilateralmente por niveles medios de la USAID a la luz del candil. También, el prudente diseño rodante contempla el uso de evaluación de medio plazo para ayudar a guiar el proceso de rediseño. Para este proyecto, la sola y única evaluación amplia del proyecto es esta, llevada a cabo a menos de un año del PACD, y escasamente tres meses antes de la finalización del contrato de implementación del proyecto principal.

(2) *Implementación del Proyecto*

La implementación del proyecto por parte de la USAID ha tenido sus altos y bajos, como puede esperarse de una agencia implementadora que rota a su personal norteamericano de contrato directo con un promedio de tres años, o aún menos en condiciones tan difíciles como han prevalecido en El Salvador durante los últimos quince años. Afortunadamente ha habido algún especialmente fuerte liderazgo y compromiso para la reforma por parte del lado salvadoreño; y,

como se indicó en otra parte, el proyecto fue afortunado en su selección de firma consultora para asistencia técnica, con un equipo en el país inusualmente capaz y trabajador de asesores a largo plazo.

Un factor mayor que contribuyó a la problemática administración del proyecto de la USAID fue el claramente excesivo atraso de un año y medio en reemplazar al director de la Oficina de Iniciativas Democráticas, quien a su vez suministraba la supervisión directa al gerente del proyecto USAID, bajo contrato de servicio personal. El gerente del proyecto en ese tiempo era excepcionalmente bien calificado, dedicado y energético; había, sin embargo, necesidad de dirección y asesoría así como apoyo, el cual con demasiada frecuencia no estaba allí cuando se necesitaba, y su ausencia puede haber contribuido a algo de toma de decisiones defectuosas y relaciones bilaterales tensas que fueron significativamente perjudiciales al proyecto.

La extrema variación en los estilos gerenciales en el proyecto de la USAID relativos a Checchi, han sido discutidos arriba en II.D.1. Estilos gerenciales diferentes pueden ser apropiados para diferentes situaciones, y como una experiencia positiva para aumentar la confianza en la capacidad de Checchi, se justificaba una posición menos intervencionista por parte de la USAID. El Equipo Evaluador percibió, sin embargo, un sentimiento general de que la administración del proyecto de la USAID durante el pasado año había estado demasiado despreocupada, dependiendo mucho más en reportes escritos y no lo suficiente en contacto personal. El anterior Director de ODI y el gerente del proyecto JR11 comentaron que el proceso de "reingeniería" de la USAID había consumido más del 50% de su tiempo, dejándoles menos tiempo para monitorar y supervisar el proyecto JR11.

Agravó la infrecuencia del contacto por parte del nuevo gerente del proyecto USAID la prohibición general del entonces Director de la ODI de contactos fuera de la oficina con Checchi y con las contraparte del GOES por el personal de ODI. Entre ellos había varios interesados y bien calificados profesionales, con pericia y experiencia relevantes al proyecto.

Durante el pasado año ocurrió una falla importante en el suministro de financiamiento de la AID con la prontitud contemplada en el plan anual de implementación. Esto produjo una embarazosa, costosa suspensión de última hora de importantes programas de capacitación, después de fuertes gastos y esfuerzos en preparación de los mismos, y la consecuente desmoralización y frustración de las partes involucradas. En el limitado tiempo disponible al Equipo Evaluador no se pudo determinar la responsabilidad para este problema. Claramente no era la culpa del GOES, sin embargo, y aunque Checchi hubiera podido ayudar en esta situación proporcionando una advertencia más clara y específica de su anticipado rápido aumento en grados de desembolso, el Equipo Evaluador encontró un general reconocimiento dentro de la USAID de que, entre Washington y USAID/El Salvador, hay medidas que deben tomarse para evitar la repetición de incidentes como este en el futuro. Entre el gerente del proyecto, oficina del proyecto y oficina del contralor, debe haber una más clara percepción y preparación para los efectos que el flujo de efectivo tiene sobre el plan de implementación y las aprobaciones de órdenes de implementación.

La falla del JR11 en contribuir más al desarrollo institucional de la UTE ha sido discutida en bastante detalle arriba, tanto en II.B.2.e como en II.D.1. El Equipo Evaluador reconoce que en

gran parte dicha "falla" refleja las decisiones de en donde deben mejor asignarse los escasos recursos del proyecto entre los componentes de un muy ambicioso proyecto.

Uno de los problemas UTE/Checchi que no requirió una decisión de asignación de recursos, sin embargo, fue la ubicación de sus oficinas. La falta de acceso de la UTE a la pericia y experiencia de Checchi, junto con una relación de trabajo mas cercana que hubiera podido facilitar la transferencia, significativamente perjudicó dicha transferencia debido a que a todo lo largo del período de implementación, contrario al concepto original indicado en el Acuerdo del Proyecto y en el contrato con Checchi, las oficinas de la UTE y las de Checchi estuvieron en diferentes edificios, bien lejos la una de la otra.<sup>36</sup> A medida que el proyecto se desarrolló en 1993, la UTE empezó a funcionar unos meses antes que Checchi, fecha para la cual la UTE ya estaba instalada en el Ministerio de Justicia. La UTE prefirió no moverse y la USAID no insistió.

Mas tarde, en 1995, cuando la UTE tuvo que desalojar sus antiguas oficinas, Checchi y la USAID pidieron a la UTE moverse al mismo edificio con Checchi. Mientras tanto, sin embargo, en la controversia sobre reforma al código penal, Checchi se había convertido en blanco de los medios atacándola como una "fábrica" para producir leyes y un instrumento de intervención foránea. La UTE, alegando su deseo de proteger y mantener su autonomía, envió una carta a la USAID solicitando se le permitiera ubicarse en su propio edificio. De nuevo la USAID cedió ante la UTE. Esta fue quizás la decisión políticamente correcta en ese momento, pero lo mas probable es que no hubiera sido un problema si la gerencia del proyecto de USAID hubiera insistido en compartir un edificio de oficinas desde el principio.

Otra área en donde la USAID hubiera podido hacer mas para fortalecer las relaciones de trabajo fue con la función del Grupo de Administración del Proyecto ("PMG"). El Acuerdo del Proyecto estipulaba el establecimiento de un Grupo de Administración del Proyecto formado por representantes del Ministerio de Justicia, UTE, USAID y el contratista institucional, que debería reunirse inicialmente semanalmente para monitorar y guiar el inicio de las actividades del JR II. Después de que el proyecto lograra ímpetu, el PMG debería reunirse mensualmente para actividades regulares de monitoreo y supervisión del JR II. Este PMG se suponía que daría liderazgo y apoyo a los implementadores del Proyecto y revisaría el plan de reformas a largo plazo del sector judicial y los planes anuales y proporcionaría comentarios a la UTE y a la CCSJ<sup>37</sup>.

Si hubiera funcionado de acuerdo al plan, este grupo hubiera sistemáticamente facilitado la implementación del proyecto y, entre otros beneficios, ayudado a fomentar el crecimiento de relaciones productivas regularizadas entre la UTE y Checchi. Sin embargo, el PMG cayó en desuso durante 1994-95, aparentemente debido a tensiones entre un representante clave del GOES y el entonces gerente de proyecto de la USAID. Desafortunadamente esto ocurrió durante el período en que no había Director de la ODI para respaldar al gerente de proyecto de la USAID. Con un nuevo gerente de proyecto y a solicitud específica del Director de ODI, el PMG ha

---

<sup>36</sup> Contrato Checchi, p.11

<sup>37</sup> Contrato Checchi, p.11,C.2.5.

reanudado sus reuniones en 1996, pero todavía no en base mensual, o de ninguna manera frecuente y regular.

El Equipo Evaluador hace notar que, por otra parte, durante el pasado año la misión de la USAID ha tomado un papel mas constructivo en alentar la creciente y fortalecida participación de la UTE en la administración del proyecto. Durante un anterior período de administración de crisis, las presiones para acelerar la acción en un corto período ocasionó una tendencia a pasar por alto la importancia a largo plazo de desarrollar a la UTE como una entidad capaz no solo de asumir el papel de administrador del proyecto del contratista institucional, sino también de coordinar futuros proyectos de desarrollo para el sector judicial. Este crecimiento en la capacidad de la UTE ha sido cubierto en otra parte de esta evaluación, pero es apropiado hacer notar aquí la influencia benéfica de la administración de la USAID en fomentar dicho crecimiento.

Una cercana coordinación con el ICITAP ha sido especialmente importante para este proyecto debido a los estrechamente entrelazados papeles de los fiscales, cuya capacitación, asistencia técnica y apoyo en materiales ha sido financiado por la USAID, y de la policía de investigaciones, cuya capacitación, asistencia técnica y apoyo con materiales ha sido proporcionado por ICITAP. Obviamente se necesitan dos para tener una buena relación de trabajo. Por lo general también, ambos lados deben estar dispuestos a dar mas de la mitad para crear y sostener una buena relación de trabajo.

Para este proyecto, nuestras entrevistas nos hicieron creer que al principio las relaciones de trabajo entre la USAID y el ICITAP fueron relativamente buenas, pero como otros varios aspectos de la administración del proyecto, tendieron a deteriorarse durante el extenso atraso en reemplazar al Director de la Oficina de Iniciativas Democráticas. Aun cuando nosotros arribamos a El Salvador, mas de un año después que el director de la oficina había sido reemplazado, el Equipo Evaluador tuvo la sensación de que las relaciones de trabajo entre la USAID y el ICITAP no eran tan buenas como debieran ser. El Equipo Evaluador le gustaría pensar que el proceso de evaluación mismo puede haber ayudado a fomentar reconocimiento de la USAID y del ICITAP de su mutua importancia hacia el otro para una exitosa finalización de este proyecto y que, en consecuencia, no hay necesidad de elaborar sobre lo obvio.

### (3) *Algunas Observaciones sobre la Administración del Proyecto*

La complejidad y sensibilidad política de un proyecto importante del sector judicial requiere que el gerente de proyecto de la USAID tenga algunas cualidades especiales. Idealmente, un gerente de proyecto de este tipo debería combinar competencia burocrática con habilidades diplomáticas y una completa comprensión de la función del sistema judicial. Tal comprensión es mas probable, aunque no únicamente, que se encuentre en un abogado con experiencia práctica en litigación; lo mas importante no es el título en leyes sino mas bien la comprensión. Tal combinación no siempre se encuentra en la USAID, o para el caso en otras partes y, al no estar esa habilidad disponible en el USDH debe buscarse por contrato. Una complejidad de proyecto como este también aumenta la conveniencia, por cierto mas bien la necesidad, de una continuidad en la administración

del proyecto de principio a fin, y aquí de nuevo el contrato con frecuencia será un medio mas factible de lograr un compromiso a largo plazo.

El adecuado gerente de proyecto no es suficiente, sin embargo, sin un buen supervisor en la USAID a quien el gerente del proyecto puede acudir para una bien informada orientación en políticas. Esto significa un miembro del círculo interno de la misión de la USAID, con apropiada acreditación de seguridad, bien enterado de los intereses en política exterior del USG y de los intereses en el programa de la USAID, que además conozca el sector judicial y el proyecto lo suficientemente bien para proporcionar asesoría y consejos útiles al gerente del proyecto. Contribuyó a los problemas de este proyecto la falta de continuidad, por cierto por un largo periodo la debilidad y completa ausencia de este papel, en apoyo de un excepcionalmente dinámico y bien calificado gerente de proyecto.

La administración de personal de la USAID con frecuencia opera bajo el principio de encontrar el puesto para la persona. Para la administración de complejos proyectos del sector judicial, sin embargo, el principio determinante debería ser encontrar la persona correcta para el puesto.

b. Recomendaciones

**Que la USAID revise su programa para ver cómo puede asistir mas a la UTE a fortalecer su capacidad para coordinar e implementar futuros proyectos de desarrollo del sector judicial**

**Que la USAID/ODI formen relaciones mas cercanas, mas colegiadas fuera de la USAID, especialmente con ICITAP y con el contratista de asistencia técnica, y, al hacerlo, que la USAID haga mas y mejor uso de las habilidades de varios profesionales de la ODI mas abajo del nivel de gerente del proyecto/director de oficina.**

**Que, para ganar un mayor impacto con sus esfuerzos por mejorar la investigación criminal con la FGR y la PNC respectivamente, la USAID y el ICITAP fortalezcan su coordinación y sus relaciones de trabajo.**

5. **Otros Donantes**

a. Hallazgos y Conclusiones

Durante el curso del JR II, otros donantes y organizaciones internacionales han empezado a proporcionar recursos para las mejoras a la administración de justicia. El principal nuevo donante es el Banco de Desarrollo Inter-Americano (IDB).

(1) *Banco de Desarrollo Inter-Americano*

El 26 de marzo de 1996, el IDB y el Gobierno de El Salvador firmaron un acuerdo de proyecto por \$27,300,000 (\$22,200,000 será el préstamo del banco y \$5,100,000 la contraparte nacional). El préstamo fue aprobado por la Asamblea Nacional el 24 de julio de 1996. Los fondos del

préstamo serán desembolsados durante un período de cuatro años. El programa que se llevará a cabo tiene tres componentes principales:

- Reforma legal y actividades de capacitación y concientización pública. Este componente apoyará la implementación de importantes reformas legales por medio de actividades de capacitación y concientización pública.

- Mejoras al sistema judicial de menores. Este componente proporcionará al Instituto Salvadoreño de Protección de Menores recursos y asistencia técnica para infraestructura, fortalecimiento institucional y el establecimiento de nuevos programas para evitar la delincuencia juvenil y mejorar las condiciones de detención y perspectivas de rehabilitación para los menores infractores.

- Fortalecimiento Institucional del Sector Judicial. Este componente busca mejorar la capacidad de planificación y administración de las instituciones del Sector Judicial.

En la actualidad, el GOES ha cumplido con varias condiciones previas del IDB para el desembolso; entre otras, el conceder legalidad a la Comisión Coordinadora del Sector Judicial (CCSJ) y el nombramiento del jefe de partido para el programa. Para el cumplimiento de estas condiciones, el Gobierno ha adelantado \$200,000 de los recursos financieros de contraparte. Los funcionarios del IDB y del GOES esperan el primer desembolso del IDB para principios de 1997. La UTE será la Unidad Ejecutiva de este préstamo y los fondos serán transferidos directamente a ella por el Ministerio de Hacienda. De paso, queremos hacer notar que el préstamo en papel del IDB ayuda a establecer la pauta para la coordinación mejorada de donantes, al específicamente acreditar a la USAID proyectos como el primero y mas importante de asistencia internacional al sector judicial, proporcionando la base para el programa de asistencia del IDB.

### (2) *Programa de Desarrollo de las Naciones Unidas*

El Programa de Desarrollo de las Naciones Unidas ("UNDP") ha estado realizando algunos programas medianos para mejoras al sector judicial, incluyendo:

- Capacitación para los fiscales en técnicas de investigación, y capacitación a jueces y defensores públicos sobre problemas de derechos humanos (Donación de Suecia \$635,000)
- Diagnóstico y diseño de curriculum para la Escuela Judicial (\$104,000)
- Establecimiento de una Escuela Penitenciaria (\$130,000 - Holanda)
- Concientización de la nueva Legislación Penal (\$84,000 - donación sueca)

### (3) *Otros - España y Unión Europea*

España también está a punto de iniciar una serie de proyectos a través de su propia agencia de cooperación bilateral, la Agencia Española de Cooperación ("AEC"), a través de la Unión Europea y del UNDP:

- Un proyecto de aproximadamente \$2.0 millones, para capacitar a los Jueces de Paz, para revisar la estructura judicial y las funciones de estos jueces, suministrar capacitación en El Salvador y en España, y para la asistencia técnica de expertos y juristas españoles. El programa pone especial énfasis en la capacitación en España, pero también usará la Escuela Judicial. La AEC manejará este proyecto.

- Un fondo especial para Centro América de como \$10 millones, a ser manejado por la UNDP, para financiar proyectos en reforma judicial, reforma fiscal, seguridad pública y desarrollo municipal, suministrando como \$2 millones por país. Los posibles proyectos a ser financiados para El Salvador son:

- Apoyo para Defensa Pública (\$500,000)
  - Educación Legal (\$200,000)
  - Apoyo para el Consejo Nacional de Seguridad Pública (\$200,000)
  - Apoyo para la Procuraduría General de Derechos Humanos (\$500,000)
  - Capacitación para jueces de paz, fiscales y defensores públicos en España (\$1 millón)
- (No está claro si este ítem es solamente para El Salvador o para todos los países centroamericanos).

La Unión Europea también está financiando varios proyectos. La Agencia Española de Cooperación (ICI) está en la actualidad administrando un fondo de la Unión Europea que suministra expertos en policía españoles. Hay dos proyectos en implementación, uno de como \$1 millón proporciona apoyo para la Academia Nacional de Seguridad Pública y termina en diciembre de 1996, y el otro de como \$1 millón que apoya a la PNC y termina a mediados de 1997. Ambos proyectos suministran asesores en policía españoles, nueve para la PNC y cuatro para la Academia Nacional de Seguridad Pública. La Unión Europea también financiará y administrará un proyecto de como \$1 millón para apoyar a la Cámara de lo Constitucional de la Corte Suprema. Este proyecto se espera que empiece en el futuro cercano.

#### (4) *Importancia de una Mejorada Coordinación*

Los crecientes niveles de financiamiento por otros donantes internacionales para actividades de mejora al sector judicial, fue un objetivo del JR II esperado para el final del proyecto. Entre el préstamo del IDB y las otras propuestas mencionadas arriba, El Salvador recibirá mas de \$35 millones en financiamiento nuevo para mejoras judiciales. Los evaluadores entienden que la USAID, la UTE y Checchi ayudaron en la promoción de algunas de estas nuevas donaciones.

Aunque la UTE ha sido escogida como el mecanismo potencial central para canalizar los fondos de donaciones internacionales, todavía no está plenamente preparada para llevar a cabo esta tarea. Como se indicó, la USAID y el IDB estarán dependiendo de ella como una unidad implementadora de proyectos. En coordinación con otros donantes, la USAID y el GOES deberían acordar tomar inmediatamente medidas para preparar y asistir a la UTE a asumir un papel mas activo como principal coordinador de los esfuerzos y recursos de asistencia internacional para el Sector Judicial.

La coordinación entre los relativamente pocos donantes puede haber sido menos importante en el pasado, pero ahora, con nuevos y mayores donantes trabajando en el sector judicial salvadoreño, la importancia de la coordinación ha crecido correspondientemente. Ya han surgido algunos problemas por la falta de una coordinación fuerte, especialmente con la cooperación suministrada por el ICITAP con recursos del JR II y con la cooperación española a la PNC; expertos de diferentes orígenes tienen diferentes enfoques sobre las funciones y papel de la policía. Han habido dos recientes evaluaciones de la Escuela Judicial, una hecha por el JR II y la segunda por

el UNDP a través de diagnóstico del proyecto y diseño de curriculum para la Escuela Judicial. Se realizaron al mismo tiempo, y probablemente hubieran sido mas provechosas si hubieran sido coordinadas.

Los donantes y las organizaciones internacionales han empezado a reunirse para realizar esfuerzos coordinados, pero no hay un mecanismo institucionalizado para este propósito. La UTE parecería ser la entidad naturalmente indicada para coordinar a los donantes y organizaciones internacionales por medio de una programación de reuniones regulares entre ellos.

b. Recomendación

**Que, en coordinación con otros donantes, la USAID y el GOES acuerden tomar pasos inmediatos para preparar y asistir a la UTE a asumir un mas activo papel como principal coordinador para los esfuerzos y recursos de la asistencia internacional para el sector judicial.**

### **III. LECCIONES Y OPORTUNIDADES**

#### **A. Colocando los Cimientos para la Reforma Legal**

La preparación del borrador y la aprobación legislativa de leyes son procesos muy políticos. No pueden tratarse exclusivamente desde un punto de vista técnico. Es importante desarrollar y activamente perseguir una estrategia política clara desde el propio principio, con miras a crear o respaldar grupos de apoyo y grupos de presión con fuerza política. Además, la estrategia debería ser coordinada de cerca con el Poder Ejecutivo, con constante diálogo sobre políticas para asegurar y preservar la existencia de suficiente voluntad política y liderazgo de contraparte para que la USAID y sus contratistas no sean aislados o dejados muy al frente a medida que la estrategia se desenvuelva.

La estrategia también debería tomar en consideración la situación socio-política contemporánea del país. Es importante identificar los potenciales opositores o grupos de presión no convencidos, desde el principio e involucrarlos en el proceso de preparación del borrador. Se debe dar especial consideración al sector privado y a las ONGs relevantes. El grupo del borrador haría bien en incluir algunos reconocidos expertos nacionales con acceso a poder político y no depender demasiado en abogados jóvenes. Estos elementos puede que atrasen el proceso de preparación de borradores, pero deberían mejorar las posibilidades de lograr el respaldo necesario para una eventual aprobación legislativa.

Después que el borrador haya sido preparado, el proceso de consulta debe incluir a la comunidad legal, al sector privado y a las ONGs interesadas, y también debe tratar directamente con los representantes de los partidos políticos, dentro y fuera de la legislatura. Las actividades consultoras deben permitir suficiente tiempo para que los participantes analicen el borrador y presenten sugerencias. La sola presentación o explicación por expertos de largos y/o complejos borradores legales seguidas de un corto período para preguntas, es insuficiente.

Los esfuerzos de redacción del borrador deberán ser cuidadosamente priorizados para tratar explícitamente con las principales inquietudes de la comunidad legal/judicial, así como las del sector privado, o de cualquier otro identificable grupo legítimo cuyos intereses se verán afectados. Puede ser útil diversificar y no concentrar todos los esfuerzos en una sola pieza de legislación. La adopción de una estrategia coordinada para cierta variedad de acciones de redacción que se llevan a cabo a la par, puede ayudar a mantener el ímpetu, aun si esa pieza de legislación en particular no es aprobada. También puede ayudar a crear lazos permanentes con posibles grupos de respaldo para otra legislación. Por ejemplo, colaboración en un proyecto de reforma de una ley importante al sector privado (ejem. resolución alterna de disputas, código comercial, código civil) puede muy bien hacer al sector privado más receptivo a colaborar en otras parecidas reformas como son el código penal, el código de procedimientos penales, y la ley de penitenciarías.

## **B. Inversión en Implementación de Reforma antes de la Adopción de Reforma**

El atraso en la adopción de reformas al código de procedimientos penales, provoca la pregunta de si, en anticipación a dicha adopción, la USAID debería haber invertido en mucha preparación para su implementación. Al momento de este trabajo de campo, el equipo evaluador creyó que hubo, y todavía había, suficiente probabilidad de aprobación a tal reforma, especialmente en vista del compromiso a ella del GOES bajo los Acuerdos de Paz, que la USAID y el GOES estuvieron justificados en la extensión y tipo de inversión hecha. En Guatemala, una similar reforma al procedimiento penal fue adoptada en septiembre de 1992, y aún no ha sido plenamente implementada debido a la falta de preparación para su implementación antes de la promulgación. Sin descontar la importancia de una pronta adopción, por las diferentes razones discutidas arriba, el Equipo Evaluador sugiere que, entre las dos situaciones, el ejemplo de El Salvador es preferible.

Otro factor que justifica la oportunidad y monto de la inversión en las preparaciones para las reformas procesales es que, aún si las reformas no eran ahora ordenadas por ley, importantes elementos de reforma, incluyendo aquellos relativos al uso de procedimientos orales y extendiendo el uso de evidencia no documental, pueden por otra parte ser puestos en práctica. Nuestro entendimiento es que la Rama Judicial salvadoreña tiene el poder y autoridad inherentes para prescribir tales cambios, que en realidad los jueces por sí mismos tienen ahora la autoridad de aceptar evidencia forense y para escuchar testimonios y argumentos orales. La judicatura guatemalteca usó esa autoridad inherente para llevar a cabo un programa piloto en reforma procesal con la ayuda de la Escuela de Derecho de Harvard a finales de los años 80; y la útil experiencia de ese programa ayudó a establecer las bases para la legislación de 1992 que ordenó dicha reforma.

## **C. La CCSJ y la Independencia de Ramas y Agencias**

En algunos países ha habido resistencia a comisiones intra-agencias del sector judicial como la CCSJ, debido a inquietud por la independencia de la judicatura como una rama, y la fiscalía y los defensores públicos como agencias cuya función es oponerse una a la otra dentro de un adecuado y funcionante sistema judicial adversarial. En El Salvador la CCSJ parece haber trabajado como un foro en donde los problemas y oportunidades comunes pueden ser discutidos y pueden planificarse acciones para atenderlos sin subordinación de una agencia a otra. Las decisiones para tomar acción son acordadas por consenso y las agencias respectivas aún tienen libertad para seguir sus propios cursos de acción separados, si lo determinan apropiado.

## **D. Llevando el Trabajo hasta su Fin: Una Oportunidad Unica**

Un astuto observador de sistemas de justicia penal ha observado que son como taburetes de tres patas. Las patas son los juzgados, los fiscales y la policía de investigación. La función apropiada del sistema depende de todas las tres; la debilidad de cualquiera de las patas anulará la fuerza de

las otras. Además, para que un sistema sea verdaderamente justo, los defensores públicos son una cuarta pata.

En el pasado el sistema judicial salvadoreño ha sufrido de debilidad en todas las cuatro patas. Ahora, mientras otros países de la región están luchando contra la debilidad o retroceso de una o más de sus agencias clave, El Salvador presenta una oportunidad única en que todas las cuatro están impregnadas con una mentalidad de reforma. Justamente ahora la oportunidad está más intensificada por la coincidencia de un fuerte liderazgo reformista en la Judicatura, la FGR y la PGR; y la Policía Nacional, aunque está luchando a través de una completa reorganización, tiene un hábil líder, bien motivado hacia la cooperación con las otras agencias del sistema. Se ha unido en un compartido esfuerzo en equipo del sector judicial que establece un modelo para otros países.

Con su incansable apoyo a la reforma al sector judicial durante los pasados 12 años, sería muy desafortunado que el USG titubee ahora cuando sus esfuerzos están empezando a lograr máximo impacto. Los derechos de propiedad salvadoreños a sus reformas es lo suficientemente fuerte para que ahora el fortalecimiento institucional que ya está en camino probablemente continúe por sí solo. Pero para evitar el riesgo de un fracaso debido al retiro del apoyo en esta etapa tan propicia, el Equipo Evaluador fuertemente insta al USG que a través de la USAID y del ICITAP continúe su apoyo hasta una exitosa conclusión. Esto incluiría la continuación de los excelentes asesores técnicos que ahora están trabajando con la FGR, PGR y JTS (la mejor dotada judicatura habiendo ahora contratado con sus propios fondos la continuación de sus asesores técnicos). Otros donantes pueden estar haciéndose cargo de la disminución en otras partes del sistema; pero este no es un momento oportuno para que el críticamente necesario trabajo con estas tres agencias sea interrumpido por un cambio de donantes, aún suponiendo que otros donantes puedan interesarse en esto con el tiempo.

#### **E. ONGs de Reforma Legal**

Aparte de las organizaciones de derechos humanos, hay una notable falta en la escena salvadoreña de organizaciones fuera del gobierno que perciben interés público, ya sea organizacional o substancial, en la reforma al sistema judicial penal. En un momento en que la preocupación del público por las violaciones a los derechos humanos está decayendo junto con la substancial eliminación de las mismas, la influencia de las organizaciones de derechos humanos, la mayoría a la izquierda política, ha disminuido por consiguiente. La reciente incidencia de delincuencia común ha provocado una frenética y desesperada ola hacia medidas tan mal concebidas e inefectivas como la pena de muerte, sentencias más duras, negación de libertad bajo fianza, y procesamiento y castigo de menores como adultos. No hay ONGs que se estén encargando de la defensa, mucho menos de la investigación y análisis, de un bien razonado caso en favor de una reforma al sistema de justicia penal como un medio para hacerlo más efectivo y eficiente.

En otros países se han desarrollado activos partidarios a esas reformas, entre las asociaciones de abogados, facultades de derecho y, especialmente en Colombia, el sector privado. Estas actividades han incluido liderazgo en la implementación de tales reformas después que han sido adoptadas, para asegurar que cumplen con su cometido, y para sugerir medidas remediadoras

cuando no cumplen plenamente. La Fundación de Educación Superior e Instituto SER en Colombia, ciertas escuelas de derecho en Chile y los Estados Unidos, junto con varias asociaciones estatales de derecho en los Estados Unidos, proporcionan excelentes modelos para organizaciones y actividades de este tipo.

Para ayudar a asegurar la viabilidad a largo plazo de la reforma legal en El Salvador, la USAID, con su interés, experiencia y recursos institucionales, está particularmente bien posicionada para proporcionar apoyo financiero y de otra clase y para alentar el desarrollo de ONGs salvadoreñas interesadas y capaces de realizar una defensa de la reforma legal y un monitoreo de funciones.

#### **F. Pensando acerca del JRIII**

Durante el JRII el liderazgo del sector judicial del GOES y la USAID se han enfocado principalmente en mejorar la justicia y competencia del sistema judicial. Ahora, para asegurar el sostenimiento a largo plazo de los substanciales logros hacia ese fin, los líderes del sector deberían considerar cambiar su principal enfoque de reforma hacia la eficiencia y productividad. Habiendo capacitado a jueces, fiscales, defensores e investigadores competentes, el sector judicial debe ahora retenerlos y atraer sucesores capaces y motivados. El sistema no puede esperar presupuestos substancialmente mayores en términos reales; hay demasiadas meritorias demandas competidoras de otros sectores, tales como la salud y educación pública, y la reconstrucción de la infraestructura dañada por la guerra. Por cierto, el 6% de los ingresos del gobierno para la judicatura es notablemente alto que en países en situación comparable. Ya que los salarios del personal representan un alto porcentaje de los costos del sector judicial, no es realista argumentar sobre incrementos substanciales tanto en salarios como en personal. Un sistema que todavía se queda corto para llenar sus necesidades de servicio, especialmente de fiscales y defensores, debe por lo tanto atender ese déficit en servicio principalmente incrementando la eficiencia del sistema y la productividad de su personal. El apoyo internacional al proceso de los acuerdos de paz pone a la disposición cierto capital para invertir en medidas para incrementar la productividad. Ese capital debe ser bien usado ahora, porque es probable que decline en forma notable a lo largo de un tiempo mediano.

¿Como aumentar la productividad? La experiencia con el JRII ayuda a proporcionar algunas respuestas. El JRII ha apoyado al MIS cuya principal justificación debe ser un aumento en la eficiencia y la productividad. Los constantemente decrecientes costos en hardware y software de computación para llenar necesidades específicas está constantemente aumentando el monto de los mismos que pueden suministrarse a los empleados para aumentar su productividad. El JRII también apoya el concepto de administradores de los juzgados cuya pericia y función primaria no sea legal sino administrativa, para hacer que el sistema funcione mas eficientemente. Para el sostenimiento del sistema, una buena administración en la FGR y la PGR y la PNC es tan importante como en los juzgados y, en ausencia de garantías constitucionales de un presupuesto adecuado, están aún mas necesitados de una buena administración. El proceso de perfiles ha ayudado indirectamente a mejorar la administración, pero hay mas que puede hacerse directamente hacia este fin, tal vez mas uso de los recursos del Instituto Centro Americano de Administración de Empresas ("INCAE").

Otro factor mayor en la eficiencia y productividad del sector judicial es la capacidad y motivación de su gente. Después de su actual depuración interna, el sistema no debe permitir un retroceso para dejar que consideraciones políticas y personales tomen precedencia sobre la capacidad profesional. El NCJ debe desempeñar este papel para la judicatura, y también hacer cumplir con estándares profesionales a los actuales titulares. Una similar selección de personal y de sistemas disciplinarios debe fomentarse y fortalecerse en otras instituciones del sector judicial. Bajo el JRJ, la asistencia al Consejo Nacional de la Judicatura se ha enfocado en su JTS, igual que el apoyo para las otras instituciones ha tendido a enfatizar la capacitación para desarrollar competencia. Ahora puede ser la ocasión para apoyar las funciones de selección y disciplina del personal del NCJ, esenciales al sostenimiento de la capacidad y la integridad.

Junto con medidas para aumentar la eficiencia y la productividad del sistema formal de justicia, la resolución alternativa de disputas puede trabajar para reducir las demandas sobre el sistema judicial formal. La cercana Guatemala, siguiendo el ejemplo de su usual sistema autóctono, en este momento tiene en uso un proyecto piloto de mediación para evitar que las pequeñas disputas se conviertan en casos criminales. El arbitraje efectivo tiene un gran atractivo para el sector privado, como un medio para solucionar disputas mas rápidamente y con mas especializada pericia que la que puede lograrse con el sistema judicial formal.

Otro aspecto del sostenimiento a largo plazo es los partidarios de la justicia, la gente que le importa lo suficiente el desempeño del sistema como para monitorarlo, identificar sus deficiencias, y respaldar las medidas para remediarlas. En los Estados Unidos y en otras partes, este monitoreo y defensa son efectuados por muchos grupos, incluyendo abogados como no abogados, como son Amnistía Internacional, Americas Watch y la Unión de Libertades Civiles Americana. Las mas influyentes en los Estados Unidos son las escuelas de derecho, y los abogados a través de sus asociaciones. En Colombia el sector privado ha jugado un papel relativamente prominente. Se necesita hacer mas para asegurar y desarrollar el potencial de tales organizaciones para el sostenimiento de un justo y eficiente sistema judicial en El Salvador.

A la vez que intensifican el énfasis sobre el sostenimiento, la programación futura no debe ignorar la importancia de terminar un buen trabajo que ya ha sido comenzado. Este reporte ha hecho notar la necesidad, entre fiscales y defensores especialmente, de mayor desarrollo de capacidad. Mas crítico que todo, sin embargo, para un sistema de justicia penal efectivo, es la capacidad de la policía de investigaciones; aquí, quizás queda la mayor parte del trabajo del JRJ por terminar así como el mayor reto para el ICITAP.

## **ANEXO 1: LISTA PARCIAL DE LAS PERSONAS ENTREVISTADAS**

### **Embajada Americana**

William Duncan, Sección Política

### **Agencia para Desarrollo Internacional de los Estados Unidos**

Carl Leonard, Director

Kenneth Ellis, SubDirector

Kristin Loken, entonces Líder del Equipo de Democracia

Mauricio Herrera, Gerente del Proyecto JRII

Glynn Leonard, Asesor del Programa de Administración, Equipo de Democracia

Beatriz Molina, Asistente al Gerente del Proyecto JRII

Norma de Mata, Especialista en Desarrollo del Programa Democracia, SDO

Ingrid Lacayo, Supervisora de Contabilidad

Renata de Rodríguez, antigua Directora de ODI, ahora Líder del Equipo Democracia

Linn Hammergren, antigua Gerente del Proyecto JRII, ahora Asesora de USAID/DG

### **USIA**

Cynthia Farrell-Johnson, Oficial de Asuntos Públicos

Martha Buckley, Oficial de Asuntos Culturales

Elise Shore, Graduada Fulbright

### **ICITAP**

Robert Loosle, Gerente de Proyecto

Tony Hammond, Coordinador de Capacitación

Roger Toronto, Coordinador para la DIC

### **Sociedad Civil - ONGs**

Luis Cardenal, vice-presidente de Cámara de Comercio e Industria

Francisco Díaz, FESPAD (Presidente de la Junta Directiva)

Alba América Guirola, CEMUJER

Benjamín Cuéllar, IDHUCA

Janeth Urquilla, ORMUSA

Leticia Beltrán, LAS DIGNAS

América Romualdo, LAS DIGNAS

Mauricio Sermeño, ASSDEHU

Carmen Elena Velado, FUNDEMUN

Felipe Umaña, FUSADES (Jefe del Departamento de Legislación)

### **Checchi & Compañía**

Vincent Checchi, Jr., Vice-Presidente

Mark Williams, COP/Defensor Público/Especialista en Ayuda Legal

Alvaro Ferrandino, Especialista en Defensa Pública

Aldo Espinosa, Especialista en Fortalecimiento Institucional FGR

Luis Ospina, Especialista en Sistemas de Información

Henryk Montygierd-Loyba, Especialista en Administración de Cortes  
Stephen Stewart, Especialista en ONGs  
Katherine Muller, Especialista en Capacitación Judicial  
David Campos, Asesor  
Jorge Obando, Antiguo Jefe de Partido  
Lizette Broillet, Asistente Administrativa a COP  
Rafael Benítez  
Maritza Fuentes, Asesora JTS  
Julia de Defreitas, Asesora de Perfiles  
Luis Antonio Chang, Especialista Fiscal  
Eva Camacho, Asesora de Perfiles  
Marta Pereira, Asesora de Perfiles  
Melvin Calderón, Asesor de MIS

### **Judicatura**

José Domingo Méndez, Presidente de la Corte Suprema  
René Hernández Valiente, Vice-Presidente de la Corte Suprema  
Annorette Diaz, Magistrada de la Corte Suprema  
Roberto Gustavé Torres, Magistrado de la Corte Suprema, Presidente de la Cámara de lo Penal  
Roxana Muñoz, Juez del Juzgado de Familia  
Mirna Perla, Juez de Menores  
Aída Luz Santos de Escobar, Juez Ejecutor  
Rafael Viró, Juez de lo Penal  
René Alberto M.

### **Escuela de Capacitación Judicial**

Alberto Tinetti, Director  
Berta Rosario Díaz, Sub Directora  
Romel Sandoval, Coordinador Académico  
David Campos Ventura, Coordinador de Perfiles  
Profesores:  
Orlando Quijano  
Arturo Escalante  
Edgar Alexander Ochoa

### **Organizaciones Internacionales**

Freddy Justiniano, Programa de Desarrollo de las Naciones Unidas  
Marcelo Valenzuela, Banco InterAmericano de Desarrollo  
Antonio Mijares, Embajada de España

### **Asamblea Legislativa**

Walter Araujo, Diputado, Partido ARENA, Presidente del Comité de Asuntos Legislativos y Constitucionales  
Gerson Martínez, Diputado, Líder de los Diputados del FMLN

Francisco Jovel, Diputado, Partido FMLN, Miembro del Comité de Asuntos Legislativos y Constitucionales

Nidia Díaz, Diputada, Partido FMLN, Presidente del Comité de Justicia y Derechos Humanos

Arturo Argumedo, Diputado, Partido Democrático Cristiano

Marcos Valladares, Diputado, Líder de Diputados del Partido de Conciliación Nacional, Miembro del Comité de Asuntos Legislativos y Constitucionales.

#### **Ministerio de Justicia**

Rubén Mejía, Ministro

Gastón Oviedo Gómez, Oficina de Asistencia Técnica Legal (ATJ)

#### **Unidad Técnica Ejecutiva**

Rafael Flores y Flores, Director

José Gerardo Liévano Chorro, Sub Director

Lizette Kury de Mendoza, Directora para Medios de Comunicación

Delmer Rodríguez

Sonia Díaz Delgado, Directora de Administración

María Esperanza Romero Gaitán

Jorge Alberto Rodríguez

Raúl Antonio Cárcamo, Director MIS

#### **Presidencia de la República**

Mauricio Clará, Asesor Legal

#### **Oficina del Procurador General**

Miguel Angel Cardosa, Procurador General

Immer Ayala, Director de Planificación PDO

José Orlando Hernández Bustamante, Jefe PDO

Raúl Martínez, Defensor Público

Lisandro Quintanilla, Defensor Público

Sandra Chicas, Coordinador de Defensores de Menores, en Funciones

#### **Oficina del Fiscal General**

Manuel Córdoba Castellanos, Fiscal General

Nelson Cornejo, Especialista en Estadísticas

#### **Universidades**

Madecadel Perla, Decano de la Facultad de Derecho, Universidad Nacional

Benjamín Cuéllar, Director, Instituto de Derechos Humanos de la UCA (IDHUCA)

#### **Oficina de Washington sobre América Latina ("WOLA"), Oficina de El Salvador**

Kelly Josh

## **ANEXO 2: LISTA DE DOCUMENTOS Y LEYES REVISADAS**

- Casaus, Jesse, Carta a A. Mudge con referencia al Componente de Administración de Juzgados
- Checchi, "Guía para el Curso Básico sobre Manejo de Windows y WordPerfect"
- Checchi, "Programa para una estrategia de reforma judicial de la USAID, El Salvador", marzo 10, 1991
- Checchi, "Estrategia para un proyecto de reforma judicial período posterior a 1992", julio 1991
- Checchi, Materiales sobre casos de depuración
- Checchi, "Recopilación de Oficios"
- Checchi, Unidad de Sistemas Administrativas "Conceptos Básicos"
- Checchi, "Recopilación de Resoluciones"
- Checchi, "Análisis de algunos aspectos de la Administración de Justicia en El Salvador. Reporte Estadístico 1995, abril 1996
- Checchi, "Informe de Labores Asistencia Técnica al Departamento de Defensa Pública", 1995
- Checchi, Curriculum del Personal en El Salvador
- Checchi, Organigrama del JRII
- Checchi, Plan propuesto para promocionar las Reformas Legales Penales
- Checchi, "Plan de Acción Propuesto para Difundir la Necesidad y el Contenido de las Reformas Penales"
- Checchi, ESCUELA DE CAPACITACION JUDICIAL - Evaluación de Medio Término, por González, Diana y Barrientos, César, San Salvador, julio 1996
- Checchi, Plan de Evaluación del Impacto del Componente ONG, junio 24, 1996
- Checchi, Reporte de Cierre de Actividad del JRP I, julio 1993
- Checchi, Lista de ONGs Invitadas a Capacitación del Menor Infractor
- Checchi, Reporte sobre Fortalecimiento Institucional para la Procuraduría General, julio 1996
- Checchi, Reporte Final sobre la Participación de ONGs en el Proyecto de Reforma Judicial
- Córdova M., Ricardo y otros, "De la Guerra a la Paz"
- FUSADES (Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social), Carta a la Asamblea Legislativa de Felipe Francisco Umaña, Director de Estudios Legales, marzo 11, 1996
- ICITAP - 1995, 1996 Reportes Semanales de Estado
- Muestra de los Reportes del Instructor
  - Vista General del Programa 1994-1997
  - Año Fiscal 1994 Descripción del Programa
- Banco InterAmericano de Desarrollo, Programa para el fortalecimiento del Sistema Judicial en El Salvador, Reporte del Proyecto
- Comité de Abogados sobre Derechos Humanos, "Asegurando la Injusticia: Programa de Reforma Judicial de El Salvador y la AID" (Abril 1989)
- Comité de Abogados sobre Derechos Humanos, "De las Cenizas: Un Reporte sobre el Esfuerzo de Reconstruir el Sistema Judicial de El Salvador (marzo de 1987)
- Ministerio de Justicia, "Nuevo Proceso Penal para enfrentar el delito y modernizar la Justicia", 1993
- Ministerio de Justicia, "Nuevo Proceso Penal para enfrentar el delito y modernizar la Justicia", 1993
- Ministerio de Justicia, "Fortalecimiento del Estado de Derecho: un programa en marcha", 1993
- Ministerio de Justicia, "El Sector de Justicia de El Salvador: estructura y funciones", 1993

Ministerio de Justicia, "El Sector de Justicia de El Salvador: en números", 1993

MSI, "Apoyo a la Reforma Judicial en El Salvador: Un Análisis del Depositario" (Dic. 1992)

Mudge, Arthur, Steve Flanders, Miguel Sánchez, Adolfo Sáenz, Gilberto Trujillo, "Evaluación del Proyecto de Reforma Judicial I", Proyecto No. 519-0296 (marzo 1988)

Popkin, Margaret, "Reforma Judicial en la Posguerra de El Salvador: Oportunidades Desperdiciadas", Sept. 1995

Rico, José M., "Plan de Acción para la Reforma de la Administración de Justicia en El Salvador, Informe Preliminar", Sept. 1994.

Trejos, Miguel; Armando Serrano, Delmer Rodríguez, José David Campos Ventura, "En Defensa del Nuevo Proceso Penal Salvadoreño", Centro de Investigación y Capacitación Judicial, El Salvador, 1994.

Trejos, Miguel Alberto, "Reflexiones sobre Derecho de Menores" (Feb. 1996)

Naciones Unidas, "Informe de la Secretaría General", abril 23, 1996

Urist, Steve y Roberto Lovato, Evaluación de Cortes Piloto, Proyecto de Reforma Judicial II, No. 519-03765 (febrero 1996)

USAID/Checchi, Contrato fechado 28 de abril de 1993, con Enmiendas Nos. 1 y 2

USAID, Borrador de Indicadores para SO2's IR2, Sept. 6, 1996

USAID, Reforma Judicial II, Proyecto No. 519-0736, Cartas de Implementación del Proyecto 1-40

USAID, Documento del Proyecto, Proyecto de Reforma Judicial II, Proyecto No. 519-0376, 1992

USAID, Grupo de Trabajo ROL, "Política y Opciones de Implementación para Programas ROL en la USAID"

USAID, "Administración de Justicia en El Salvador: Una estrategia intra-agencias para Asistencia del USG", abril 1992

USAID, Documento del Proyecto, Reforma Judicial I, Proyecto No. 519-0296, 1984

USAID, Reforma Judicial II, Proyecto No. 519-0736, Reportes Semi-anales del Estado del Proyecto:

- Octubre 1, 1993-Marzo 31, 1994 (Borrador Checchi)
- Abril 1, 1994-Septiembre 30, 1994
- Octubre 1, 1993-Marzo 31, 1995
- Abril 1995-Septiembre 30, 1995
- Octubre 1995-Marzo 30, 1996

USAID, Documentos de instrucción Relativos al Objetivo Estratégico:

- Administración Mejorada del Programa Judicial
- Estado de las Reformas Constitucional y Legal/Judicial al 10 de agosto de 1996.

Cronología de los Esfuerzos de Reforma a la Política de Democracia

- Resumen de la Descripción del Proyecto, Reforma Judicial II
- Vista General: Programa de la USAID/El Salvador para Fortalecimiento Democrático

Instituciones y Prácticas

- El Reto de una Democracia Sostenible
- Hipótesis de Desarrollo, Objetivo Estratégico 2 de Democracia, Mas Responsabilizado
- Instituciones del Gobierno
- Logros. Resumen de logros: SO#2
- Impacto del Código de Familia en las Mujeres
- Cambios en SAR para SO2. Subasunto de la Protección de Derechos Humanos y Ciudadanos

Indicadores. Desarrollo Sostenible y Democracia. Anexo Estadístico.  
 USAID, Acuerdo de Concesión de Reforma Judicial II, Proyecto No. 519-0736, 1992, con Enmiendas 3 (junio 1995) y 5 (noviembre 1995)  
 USAID, Pautas sobre Evaluación de Impacto en Género  
 USIA, Programa de Visitantes Internacionales, Resolución Alternativa de Disputas (Proyecto de un solo país para El Salvador), Ago 24-Sept 14, 1996  
 USIA, Programa de Visitantes Internacionales, El Sistema Legal en los Estados Unidos (Proyecto de un solo país para El Salvador), Agosto 15-Septiembre 11, 1993  
 Reporte Descriptivo de Participantes- Oct. 1993  
 USIA, Programa de Visitantes Internacionales, Justicia de Menores en los Estados Unidos (Un proyecto para El Salvador), Julio 21-Agosto 10, 1996  
 UTE, Plan Anual de Operaciones para JR II 1996  
 UTE, folleto describiendo a UTE  
 UTE, Plan Anual de Operaciones para JRP II 1994  
 UTE, folleto describiendo el JR II  
 UTE, Plan Anual de Operaciones para JR II 1995  
 UTE, Plan Quinquenal del Sector de Justicia 1993  
 UTE, "Resumen sobre la Naturaleza, Objetivos, y Principales Logros de la CCSJ y la UTE", Agosto 22, 1996  
 UTE (Unidad Técnica Ejecutiva) "Divulgación Jurídica", Revista, abril 1996  
 UTE, "La Realidad de la Justicia Salvadoreña", Análisis del Censo de Casos Activos 1994  
 Varios artículos de periódicos sobre el Sistema de Justicia Salvadoreño  
 Williams, Mark, "Informe Preliminar sobre Asesoría de las ONGs"  
 WOLA, "Protectores o Perpetradores: la Crisis Institucional de la Policía Nacional" (Ene. 1996)  
 WOLA, "Justicia Retrasada: El Lento Paso de la Reforma Judicial en El Salvador", Dic. 1994)

## **LEYES**

Código de Familia, Dic. 1993  
 Ley de Emergencia, No. 668, Marzo 1996  
 Ley del Menor Infractor  
 Reglamento Orgánico de la UTE  
 Ley Orgánica del CCSJ  
 Ley Orgánica de la UTE

**ANNEX 3: TEAM WORK PLAN**

**(On file at USAID/El Salvador)**

#### **ANNEX 4: Partial List of Publications Financed by JR II**

Publicaciones para las cuales se obtuvo el número de ejemplares, aunque no se pudo determinar para todas la forma institucional bajo la cual fue impresa:

Anteproyecto del Código Procesal Penal (13,020)  
Código de Familia (12,700)  
Proyecto de Código Procesal Penal (4,000)  
En defensa del nuevo proceso penal (2,000)  
Manual de Derecho Constitucional (500)  
Manual de Derecho de Familia (2,250)  
Ley del Menor Infractor (5,500)  
Ley Procesal de Familia (4,000)  
Manual de Derecho Penal (500)  
Revistas del Ministerio de Justicia (1,000)  
La realidad de la justicia salvadoreña (500)  
El ejercicio de la función notarial de acuerdo a la nueva normativa de familia (1,000)  
Apuntes sobre la ley de procedimientos mercantiles (1,000)  
Transplantes de componentes anatomicos en seres humanos (1,000)  
Derecho Penal Salvadoreño vigente (1,000)  
El Ombudsman (1,000)  
Nueva legislación procesal penal (1,000)  
Reflexiones sobre derechos de menores (1,000)

Publicaciones de la Unidad Técnica Ejecutiva de la Comisión Coordinadora del Sector de Justicia:

- Conozcamos la Ley del Menor Infractor (1996)
- Derechos y Deberes de los jóvenes y las jóvenes (1996)
- Derechos y Deberes de los niños y las niñas (1995)
- Reglamento General de los Centros de Internamiento para menores infractores (1996)
- Decreto de creación del registro nacional de las personas naturales; ley transitoria del registro del estado familiar y de los regímenes patrimoniales del matrimonio; ley organica del registro nacional de las personas naturales (1996)

Con motivo de conmemorarse el X Aniversario de la Constitución, la UTE publicó en 1993 la siguiente colección de libros:

- Tomo I. Las Constituciones de la República Federal de Centro-América.
- Tomo II. Las Constituciones de la República de El Salvador, 1824-1962.
- Tomo III. La Constitución de la República de El Salvador 1983.
- Tomo IV. Jurisprudencia Constitucional.
- Tomo V. Derecho Constitucional Tributario: El Principio de Legalidad.

y dos folletos gráficos:

- Principales innovaciones de la Constitución de 1983 (1993)
- Mi Constitución cumple 10 años (1993)

Publicaciones de la Comisión Coordinadora del Sector de Justicia:

- Hacia la nueva justicia. Conozcamos la ley procesal de familia (1995)
- Para entender el nuevo... Código de Familia (1994)

Lista parcial de materiales elaborados por ONG's dentro del marco del Proyecto de Reforma Judicial II:

- Conozcamos nuestras leyes. El Código de Familia. Asociación de Profesionales (1996)
- La Constitución. Cuadernos de Educación Jurídica No. 1. Asociación Salvadoreña para la Democracia y el Desarrollo Humano (s/f).
- Código de Familia. versión popular. Varios folletos: de la paternidad, de la maternidad, regímenes patrimoniales. CEMUJER (1994 y 1996).
- Conozcamos nuestras leyes. El Código de Familia. Folleto No. 2. Asociación de Profesionales (s/f).
- Código de Familia. IECA (1994).

## ANNEX 5: CONTEXTO POLITICO

### 1. Los Acuerdos de Paz

Tras la firma de los Acuerdos de Paz se han estado desarrollando simultáneamente tres transiciones: de la guerra a la paz, del militarismo a la desmilitarización y del autoritarismo a la democracia.

Sin embargo, para poder entender lo complejo del proceso de cumplimiento de los Acuerdos de Paz, es importante señalar que la negociación como tal supuso un conjunto de acuerdos en el campo político, en el campo militar y en el campo económico-social. En términos generales, el FMLN logró imponer sus demandas en los Acuerdos en materia política y de seguridad; pero cediendo en el campo económico-social. El gobierno por su parte, tuvo que ceder en el terreno político y de seguridad, pero logró reafirmar su posición en el campo económico-social, al imponer su planteamiento de que la política económica del gobierno no era negociable. Los Acuerdos de Paz no introducen ninguna modificación sustantiva de la estructura económico-social del país. Los principales temas de la problemática económico-social fueron dejados fuera de la mesa de negociaciones, de común acuerdo por las dos partes.

Para mediados de 1996 se puede afirmar que en lo sustantivo, se ha cumplido con los Acuerdos de Paz firmados por el Gobierno y el FMLN el 16 de enero de 1992, lo cual implicaría decir que ha concluido la etapa de transición de la guerra a la paz. En este apartado se revisa el cumplimiento de los Acuerdos de Paz, en lo relacionado con el proceso de desmilitarización; se comenta sobre la importancia de las elecciones de marzo de 1994; y se identifican los costos del proceso de paz y las principales fuentes de financiamiento.

#### a. La Reforma Militar

Aceptando que no era viable ni deseable la disolución de la institución armada, ni la fusión de los dos ejércitos, se plantearon tres tipos de medidas para enfrentar el tema de la reforma militar: reducción, reestructuración y depuración. Todo esto con el propósito de lograr la supremacía del poder civil sobre el poder militar y la vigencia plena del estado de derecho. Esto ha sido visto por algunos analistas políticos como una "revolución democrática" (Karl, 1992 y Vickers, 1992). En efecto uno de los logros más importantes del proceso de paz tiene que ver con la reforma militar. En el siguiente apartado se reseña el proceso de cumplimiento de los Acuerdos de Paz, para que se entienda la compleja e importante transformación institucional del papel de las fuerzas armadas en la política salvadoreña, y sus implicaciones para redefinir las relaciones cívico-militares.

En primer lugar, y el aspecto más importante que habría que resaltar es la modificación de los principios doctrinarios de la Fuerza Armada. Se ratificó la reforma constitucional que redefine la función de la fuerza armada: defender la soberanía del estado y la integridad del territorio. En el pasado, la Fuerza Armada era una "suprainstitución" que estaba por encima de las demás instituciones, para decidir sobre una gran variedad de aspectos y con un alto nivel de autonomía respecto de los poderes del Estado. Ahora le ha quedado bien delimitada su función a la defensa de la soberanía del estado y la integridad del territorio nacional.

En segundo lugar, se acordó una reforma al sistema educativo de la Fuerza Armada. Ya ha sido conformado el Consejo Académico -instancia integrada por civiles y militares-, y la Fuerza Armada ha estado trabajando en una propuesta de reforma de su sistema educativo.

En tercer lugar, tenemos el proceso de reducción de la Fuerza Armada. De acuerdo con la institución militar, la Fuerza Armada se redujó de 63,175 efectivos con que se contaba en enero de 1992 a 31,000 en febrero de 1993; y este proceso de reducción se realizó en el período de un año, entre el 1o. de febrero de 1992 y el 1o. de febrero de 1993.

En cuarto lugar, tenemos la disolución de los cuerpos de seguridad y la creación de la Policía Nacional Civil. El aspecto más importante de todo este proceso de reorganización y redefinición de la seguridad pública, es la creación y desarrollo de la nueva Policía Nacional Civil, fuera del control de la Fuerza Armada. Se trata de una nueva policía sobre la base de una nueva doctrina, una nueva organización, nuevos mecanismos de selección, formación y adiestramiento. En los últimos meses de 1995 han ocurrido una serie de problemas que levantan importantes cuestionamientos sobre el funcionamiento de la PNC y su futuro inmediato. Los últimos informes de la División de Derechos Humanos de ONUSAL han señalado a la PNC como responsable de ciertas violaciones a los derechos humanos. Entre julio y septiembre de 1994, ONUSAL confirmó la violación denunciada en 26 casos. De estos, en 3 casos se trata de violaciones al derecho a la vida, que si bien "debe descartarse que las ejecuciones arbitrarias señaladas no responden a una actitud planificada de los efectivos involucrados, ni menos aún a una política sistemática de la acción policial", no por eso debe dejarse pasar de lado que "lo que sí se ha verificado es que en todos estos casos se aprecia una desmedida utilización de las armas de fuego por parte de los efectivos policiales, así como una tendencia a obstaculizar las investigaciones posteriores, llegando hasta la alteración de los indicios y de la escena del crimen".<sup>1</sup> En general, las principales violaciones a los derechos humanos son clasificadas de la siguiente manera: (1) El primer grupo está constituido por las violaciones que tienen origen en el desconocimiento o errónea interpretación de la normativa vigente por parte de los policías; (2) el segundo grupo de violaciones se refiere a aquellas que responden a problemas más complejos y profundos, que rebasan la simple negligencia o faltas de conocimientos procesales. En esta segunda categoría entran principalmente las denuncias por ejecuciones arbitrarias, malos tratos y por uso excesivo de la fuerza, tema bastante recurrente. Debido a la utilización de la fuerza policial para disolver actividades de protesta, se ha producido un "enfrentamiento" entre el Ministro de Seguridad Pública y la Procuradora para la Defensa de los Derechos Humanos. La crítica de la Procuradora se orienta al "exceso" de violencia utilizada.

En quinto lugar, se disolvió la Dirección Nacional de Inteligencia; y se creó el Organismo de Inteligencia del Estado, bajo la dirección de un civil.

En sexto lugar, la Asamblea Legislativa aprobó el 30 de julio de 1992 la "Ley del Servicio Militar y Reserva de la Fuerza Armada".

En séptimo lugar, se procedió al proceso de depuración. En el mes de septiembre de 1992, la Comisión Ad Hoc -integrada por tres civiles de reconocida trayectoria democrática- entregó al Presidente Cristiani la lista de los oficiales que tenía que dar de baja. De los 2,200 oficiales de la fuerza armada, la Comisión únicamente se había concentrado en el 10% de los oficiales de más alto rango. Ya con la lista, el Presidente Cristiani procedió en 1993 a cumplir con dichas recomendaciones.

En octavo lugar tenemos el tema de la impunidad. En las negociaciones de paz de México se acordó la creación de la Comisión de la Verdad, integrada por tres personas nombradas por el secretario general de la ONU: Belisario Betancur, Reinaldo Figueredo y Thomas Buergenthal. La Comisión tendría a su cargo la investigación de graves hechos de violencia ocurridos desde 1980 "cuya huella sobre la sociedad reclama con mayor urgencia el conocimiento público de la verdad."

El Informe de la Comisión de la Verdad se dió a conocer el 15 de marzo de 1993, y se colocó en el centro del debate político por varias semanas.<sup>2</sup> El informe ha resultado ser bastante polémico, y ha suscitado insatisfacción en buena parte del espectro político, en gran medida por las expectativas que cada quien tenía sobre el contenido del mismo. Sin embargo, el debate en torno al Informe y las recomendaciones de la Comisión de la Verdad ha puesto en evidencia la problemática de la administración de justicia en el país, y lo limitadas y poco efectivas que han sido hasta el día de hoy las distintas iniciativas de reforma judicial.

Con posterioridad a las recomendaciones de la Comisión Ad-Hoc y de la Verdad, el 1o. de julio de 1993 fueron removidos los oficiales mencionados en ambos informes.

b. Las elecciones generales de 1994.

El 20 de marzo se realizaron de forma simultánea cuatro elecciones: presidenciales, parlamentarias con fórmula de representación proporcional para la Asamblea Legislativa de 84 escaños, municipales en las 262 alcaldías con fórmula de mayoría simple (el partido que obtiene más votos obtiene todos los puestos del concejo municipal) y para el Parlamento Centroamericano, para el cual se eligen 20 diputados con la fórmula de representación proporcional en distrito nacional único.

En estas elecciones compitieron nueve partidos. En el campo de la derecha: Alianza Republicana Nacionalista (ARENA) actualmente en el gobierno, el Movimiento Auténtico Cristiano (MAC) y el Partido de Conciliación Nacional (PCN). En la centro-derecha: el Partido Demócrata Cristiano (PDC), el Movimiento de Solidaridad Nacional (MSN) y el Movimiento de Unidad (MU). Y en la izquierda: el Movimiento Nacional Revolucionario (MNR), la Convergencia Democrática (CD) y por primera vez participó el FMLN. En la contienda por la presidencia participaron seis partidos y una coalición (la izquierda se coaligó en "La Coalición MNR-CD-FMLN").

Las llamadas "elecciones del siglo" se realizaron en un contexto de graves irregularidades técnicas que limitaron la participación ciudadana. No se ha podido cuantificar el impacto de estos problemas técnicos sobre los niveles de votación, por lo que no se puede cuestionar la legitimidad del resultado electoral -aceptando que hubo irregularidades- y más bien tendría que aceptarse el juicio del Secretario General de Naciones Unidas, quien planteó que las elecciones del 20 de marzo se desarrollaron bajo las condiciones adecuadas, en términos de libertad, competitividad y seguridad; y que a pesar de los problemas "los resultados de las elecciones pueden considerarse aceptables".<sup>34</sup>

Llama la atención la baja votación en las "elecciones del siglo". En las elecciones presidenciales se emitieron 1,307,657 votos válidos, lo cual representa el 48% del padrón de 2.7 millones; o el 56% de los 2.35 millones de personas con carnet electoral. De una manera simplista se podría argumentar que este bajo nivel de votación es fruto de los problemas técnicos el día de la votación, así como de apatía o desinterés de la población por las elecciones. Sin embargo el

problema es un poco más profundo, pues es un claro indicador de la crisis de representación de los partidos y del limitado efecto movilizador de las campañas electorales. En la segunda vuelta se emitieron 1,197,244 votos válidos.

En la primera vuelta de las elecciones presidenciales, ARENA obtuvo el 49.03% de los votos, La Coalición (FMLN-MNR-CD) el 24.90% y el PDC el 16.36%. Estos resultados coinciden con las predicciones de las encuestas de opinión. Tres aspectos merecen ser destacados: el alto porcentaje de votación para ARENA, que casi obtiene el 50% mas uno de los votos necesarios para ganar en primera vuelta; la izquierda se consolida como la segunda fuerza política; y el PDC es desplazado a la tercera posición, aunque todavía con un caudal significativo de votos. En la segunda vuelta -realizada el domingo 24 de abril-, ARENA obtuvo una contundente victoria con el 68.35%, mientras que La Coalición alcanzó el 31.65% de los votos.

Con respecto a la Asamblea Legislativa, es importante comparar la composición de las legislaturas 91-94 y 94-97:

Cuadro No.1  
Distribución del Número de Diputados por Partido Político,  
en las legislaturas elegidas en 1991 y 1994.

Partido Político	Número de Diputados 1991	Número de Diputados 1994
ARENA	39	39
PCN	9	4
PDC	26	18
CD	9	1
FMLN	no participo	21
UNIDAD	no participo	1
MAC	1	0
	84	84

Las elecciones reflejan una alta polarización entre ARENA y el FMLN, lo cual se observa más claramente en las elecciones para diputados. Mientras ARENA mantuvo sus 39 diputados, el resto de las fracciones políticas vieron disminuidas sus representaciones, y el FMLN incursiona por vez primera con 21 diputados. En la distribución de los votos se expresa como los partidos pequeños o de centro son los que han sufrido las consecuencias de la polarización.

Por el sistema electoral de mayoría simple, es a nivel municipal donde la victoria de ARENA se hace mas evidente y la derrota para la oposición mas clara: ARENA 207, PDC 29, FMLN 15 y PCN 10 alcaldías. Lo que ocurre es que debido al sistema electoral, existe una desproporción entre los votos obtenidos por un partido y su representación parlamentaria o el control de los gobiernos locales.

Cuadro No. 2  
Distribución de los votos y Concejos Municipales por partido, 1994

Partido	Elecciones de 1994	
	Concejos Municipales	Porcentaje de votos
ARENA	207	44.48%
MAC	1	0.74%
PCN	10	7.96%
PDC	29	19.41%
CD/FMLN	15	24.48%
TOTAL	262	-----

En el caso de las elecciones municipales de 1994, esta desproporción es clara: ARENA con el 44.48% de los votos obtuvo el 79.01% de los Concejos Municipales; mientras que la coalición de izquierda, con el 24.48% de los votos obtuvo únicamente el 5.73% de los Concejos Municipales. En el caso del PDC, con el 19.41% de los votos, obtuvo el 11.06% de los gobiernos locales.

Integrando al análisis los resultados en las tres elecciones, tenemos que hay una victoria incuestionable de ARENA, quien obtuvo el control del ejecutivo, en conjunto con la fracción del PCN obtiene mayoría simple en la Asamblea Legislativa y más de dos tercios de los gobiernos municipales.

#### c. La Recomposición del Sistema de Partidos.

En relación con el impacto de estas elecciones en la transformación del sistema de partidos, quisiera señalar que en otro trabajo (Córdova, 1992) había planteado que la incorporación de la izquierda al proceso electoral podía modificar el sistema de partidos en dos direcciones: a) continuidad de un "pluralismo bipolar polarizado", en donde la polaridad se expresaría entre la izquierda (FMLN) y la derecha (ARENA), sin un centro. b) El otro escenario sería una modificación hacia un "pluralismo polarizado", en donde los partidos de izquierda (FMLN) y derecha (ARENA) ubicados a los extremos del espectro político, y con un centro ocupado con uno o dos partidos (PDC, CD u otro). Los resultados electorales muestran una alta polarización y reafirman a las dos principales fuerzas políticas (ARENA y el FMLN) como los dos polos a los extremos del espectro de la competencia política, pero todavía es muy prematuro para sacar conclusiones sobre el futuro del centro político. Estas elecciones se realizaron todavía bajo la polarización y con los principales actores y temas de la guerra. Las opciones políticas de centro o moderadas son las que más han sido castigadas por la polarización de esta elección, y tendrá que verse si hay espacio en el electorado para estas propuestas (tanto de centro-derecha como de centro-izquierda). Por de pronto, estas fuerzas tendrán que recomponerse, resolver sus problemas internos y hacer propuestas políticas renovadas.

#### d. Los costos del proceso de paz y las principales fuentes de financiamiento.

De acuerdo con el Gobierno de El Salvador (1996), el costo total de los Acuerdos de Paz ha sido de 20,812.78 millones de colones<sup>5</sup> (\$2.4 mil millones), y la contribución total donada ha cubierto el 32% de ese monto, o sea 6,656.14 millones de colones (\$765 millones). El GOES incluye los préstamos internacionales (4,452.27 millones de colones) (21% del costo total) como parte de su contribución y no como de los donantes. El costo total para el GOES (recursos propios y préstamos) ha sido de 14,156.64 millones de colones, prácticamente el doble del monto inicialmente contemplado.

El Gobierno de los Estados Unidos la sido la principal fuente externa de apoyo para el proceso de paz salvadoreño. Inicialmente prometió \$250 millones en fondos de la USAID para el PRN, y posteriormente aumentó esta cantidad a \$300 millones. Esto incluye \$191 millones en

nuevos fondos, más los recursos de programas en progreso redirigidos para apoyar al PRN, y moneda local generada por previos programas macroeconómicos y de asistencia alimenticia.

## 2. La Opinión Pública y El Tema de la Criminalidad

Al momento de analizar el fenómeno de la delincuencia y la criminalidad en El Salvador, uno de los principales problema es la falta de información confiable y sistematizada. Frente a este problema, el equipo evaluador consideró conveniente el recurrir a los datos provenientes de las encuestas de opinión pública, para revisar la percepción generalizada en la ciudadanía sobre esta temática.

Así por ejemplo, en la encuesta de CID GALLUP de mayo de 1994, se reportaba la magnitud del problema de la criminalidad en los siguientes términos: uno de cada cuatro salvadoreños dice haber sido víctima de robo o alguien de su hogar en el primer semestre de 1994. Para enero de 1996, la encuesta de CID GALUP señalaba que en aproximadamente tres de cada diez hogares salvadoreños alguien ha sido víctima de un robo o asalto en los últimos cuatro meses.

Sin embargo, para poder superar el carácter "impresionista" de algunos de estos datos, es más útil el revisar tendencias a través del tiempo. Para este propósito se revisaron encuestas de opinión del Instituto Universitario de Opinión Pública desde enero de 1992 hasta la fecha. En concreto, se busco establecer una tendencia en relación con la pregunta: ¿Cuál es el principal problema que enfrenta actualmente El Salvador? Para simplificar el análisis, las respuestas afines fueron agrupadas en dos grandes temáticas: crimen/delincuencia y crisis económica (aquí se incluyen las siguientes respuestas: situación económica, pobreza, desempleo y alto costo de la vida). En la siguiente gráfica se presenta el porcentaje de entrevistados que señalaron alguna de estas opciones.

### Gráfica No. 1

En dicha grafica destacan cinco aspectos. En primer lugar, la importancia que a través del tiempo han tenido la crisis económica y la criminalidad como el principal problema del país. Ambos han dominado arriba del 80% de los respuestas. En segundo lugar, la distancia entre el tema económico y la delincuencia se fue reduciendo entre 1993 y 1994, hasta llegar a un momento entre agosto de 1994 y febrero de 1995, en que adquieren mas o menos la misma importancia, siendo el tema de la delincuencia mayor en dos encuestas. En tercer lugar, el tema del crimen y la delincuencia fue ganando importancia, hasta llegar en agosto de 1994 a colocarse por encima del tema económico: el 54% piensa que el principal problema que enfrenta el país es el crimen y la delincuencia; mientras que los problemas de orden económico constituyen el segundo gran problema del país con el 39.6% de referencias. En cuarto lugar, de febrero de 1995 a mayo de 1996, el tema económico vuelve a colocarse en primer lugar, pero seguido muy de cerca por la criminalidad. En quinto lugar, a manera de síntesis se podría aceptar la conclusión del IUDOP de que durante los últimos 10 años, el desempleo, alto costo de la vida, pobreza y violencia, ahora bajo la modalidad de delincuencia han constituido la principal preocupación de los salvadoreños (IUDOP, ECA mayo-junio de 1995). En otro artículo, el IUDOP hacia el siguiente balance a finales 95 en relación con los principales problemas del país: "por un lado, la delincuencia, cuyas secuelas o productos más visibles son la violencia y la inseguridad ciudadana; y por otro lado, la situación económica en sus distintas expresiones: pobreza, inflación y desempleo" (IUDOP, ECA marzo de 1996).

Para tener otro punto de vista, el equipo evaluador decidió revisar también las encuestas de opinión de CID GALLUP, de 1991 a la fecha. En este caso, CID GALLUP presenta un listado de problemas al encuestado y le hace la siguiente pregunta: "Cuál de estos es el problema principal que tiene nuestro país en la actualidad?". Aquí hemos tenido que agrupar las respuestas de la siguiente manera: "crimen" incluye respuestas relacionadas con violencia y crimen; y "crisis económica" incluye aquellas relacionadas con desempleo y alto costo de la vida. En la siguiente gráfica se presenta el porcentaje de entrevistados que señalaron alguna de estas opciones.

### Gráfica No. 2

En dicha grafica destacan tres aspectos. En primer lugar, la importancia que a través del tiempo han tenido la crisis económica y la criminalidad como el principal problema del país. A partir de 1993, ambos han dominado alrededor del 80% de las respuestas. En segundo lugar, la distancia entre el tema económico y la criminalidad se fue reduciendo entre 1991 y 1995, sin llegar nunca a adquirir la misma importancia, siendo el tema económico el que mayormente preocupa a los entrevistados. En tercer lugar, a partir de 1995 se observa un incremento en la preocupación por el tema económico y una leve disminución en el tema del crimen, que se expresa como un ensanchamiento en la distancia entre ambos. Por último, al revisar las distintas encuestas realizadas en el país en los últimos dos años, encontramos una encuesta del Instituto Universitario de Opinión Pública (IUDOP) especializada en el tema de la delincuencia: "Encuesta sobre la Ley de Emergencia y Opiniones

sobre la Delincuencia", realizada entre el 5 y 12 de mayo de 1996. En este apartado vamos a comentar algunos de sus hallazgos principales.

En primer lugar, esta encuesta se realizó en un momento en que se había estado debatiendo el problema de la delincuencia y se había aprobado la Ley de Emergencia contra la Delincuencia. Es por este motivo que se puede explicar el porcentaje tan alto de entrevistados que consideran al crimen como el principal problema del país (64.4%). En segundo lugar, el 62.5% de los entrevistados manifestaban tener conocimiento sobre la ley; y el 83.1% manifestaban que en la ley era necesaria. En tercer lugar, solamente el 68.6% era de la opinión que la ley era buena para la sociedad, en tanto que el 11.1% opinaba que era mala, y el 14.8% ni buena ni mala, y el 5.5% respondió que no sabía. En cuarto lugar, al preguntar si la ley detendrá a los delincuentes, es decir, al preguntar sobre la eficiencia de la ley para combatir la delincuencia, únicamente el 38.8% consideraban que si detendrá a la delincuencia, en tanto que el 36.1% era de la opinión que la delincuencia seguirá igual, y el 19.3% opinaba que seguirá peor. Preguntado de otra manera, si la ley será efectiva para detener la delincuencia, el 50.7% era de la opinión que si será efectiva, en tanto que el 42.9% opinaba que no será efectiva. En quinto lugar, al preguntar la opinión sobre la situación de la delincuencia en el país dentro de un año -es decir un año después de la aplicación de la Ley de Emergencia-, el 34.1% manifestaba sería mejor, en tanto que el 33% opinaba que peor y el 24.4% que estaría igual. Por último, en la encuesta se encontró que uno de cada cuatro salvadoreños ha sufrido un asalto en los últimos cuatro meses. La pregunta decía: Ha sufrido Ud. o alguien de su familia un asalto en los últimos cuatro meses? El 26.4% respondió que sí, en tanto que el 73.6% respondió negativamente. En relación con los lugares de asalto, los entrevistados respondieron lo siguiente: 25.3% en la colonia o vecindario, 16.3% cerca del lugar de trabajo, 15.0% en el bus, 13.1% en la vivienda, 3.4% cerca del lugar de estudio, y 26.9% señalaron otros lugares.

1.XII Informe del Director de la División de Derechos Humanos al Secretario General, julio 1994 - septiembre 1994. San Salvador, ONUSAL.

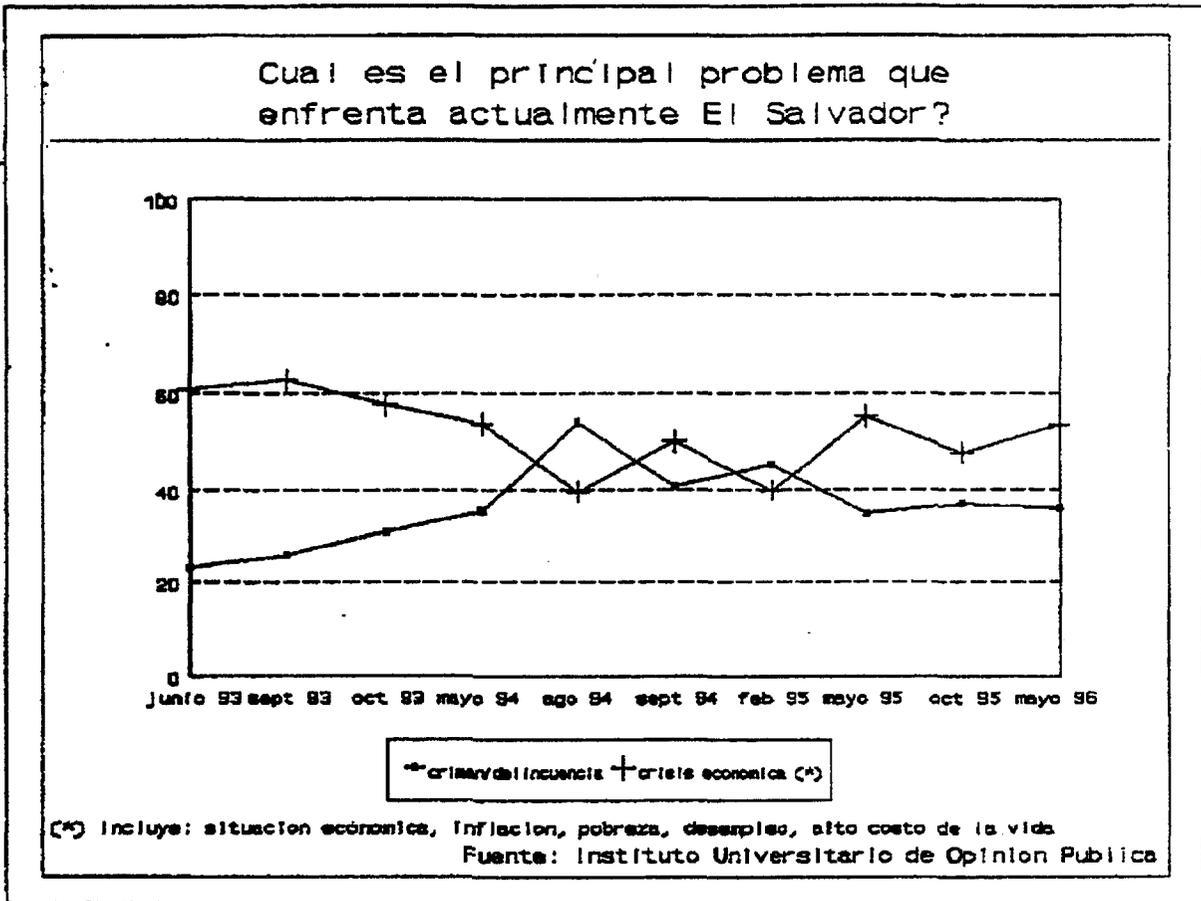
2. De la Locura a la Esperanza. La guerra de 12 años en El Salvador. Naciones Unidas, Nueva York-San Salvador, 1993.

3. Report of the Secretary-General of the United Nations, March 31, 1994. Pg 7.

4. Habría que señalar como los problemas para incrementar el padrón electoral y las irregularidades el día de las elecciones, si bien no modifican el resultado electoral a nivel presidencial, si tuvieron algún impacto para definir ciertas diputaciones, pero sobre todo a nivel de municipios en donde se definió al ganador por un número reducido de votos.

5. Se estima además que hay necesidades financieras adicionales para 1995/96, por un monto de 753.20 millones de colones, con lo cual el monto total sería de 21,565.98 millones de colones.

Gráfica No. 1



Gráfica No. 2

