ESTADO DE LA JUSTICIA

Prólogo

Cada año el Poder Judicial recibe más de medio millón de casos nuevos de todo tipo, y resuelve otro tanto: homicidios, estafas, conflictos comerciales, diferendos laborales, disputas agrarias, hurtos, recursos de amparo, hábeas corpus y juicios contra el Estado, entre muchos otros. En un país de menos de cinco millones de habitantes, esto indica un uso de los servicios judiciales comparativamente mucho mayor que el de otras naciones de América Latina. Y, pese a esa fuerte demanda, que en principio denotaría una extendida confianza ciudadana, el sistema de administración de justicia enfrenta severos cuestionamientos sobre la manera en que se gobierna, las políticas que impulsa, la eficacia y eficiencia de sus servicios y la calidad de sus decisiones.

En una sociedad democrática y globalizada como la costarricense, es necesario tomar en serio esas críticas. Ello no significa aceptarlas, sino utilizarlas como insumos para formular preguntas sobre la medida en que el Poder Judicial cumple con sus obligaciones fundamentales: garantizar el pleno acceso a una justicia pronta, cumplida e igual para todos y someter a quienes detentan el poder al imperio de la ley. Los cuestionamientos no son, sin embargo, el único punto de partida para esas interrogantes: es necesario que el Poder Judicial se abra aún más al escrutinio y la petición de cuentas por parte de la ciudadanía, que aumente la transparencia en su quehacer, dado que sus diversas instancias y dependencias custodian información indispensable para el ejercicio democrático. En los últimos años el sistema ha avanzado en este segundo aspecto, al poner a disposición de público cada vez más información sobre su gestión y sus servicios. En particular, en 2011 firmó el "Convenio Marco entre el Poder Judicial y el Consejo Nacional de Rectores Conare-Programa Estado de la Nación para desarrollar el Informe Estado de la Justicia en Costa Rica", que da origen al presente Informe.

El *Primer Informe Estado de la Justicia* abre un nuevo campo de investigación acerca del desempeño del Poder Judicial, uno de los pilares de la democracia costarricense. En él se recogen los hallazgos de un conjunto de estudios basados en información y procesamientos novedosos sobre asuntos clave de la administración de justicia, que van más allá de los indicadores generales disponibles. Hasta ahora no se había emprendido en el país una iniciativa con este alcance; los antecedentes más cercanos son la *Auditoría ciudadana sobre la calidad de la democracia*, publicada hace más de diez años, y el seguimiento general que cada año realiza el *Informe Estado de la Nación*. Pese a ser producto de un primer esfuerzo, la plataforma de investigaciones sobre las que se basa este texto es la más amplia colección de datos y análisis sobre el tema.

Este Informe, sin embargo, tiene un carácter exploratorio. Los estudios realizados, sobre una selección de temas específicos, no pueden obrar milagros: en un par de años no se puede crear sistemas de información, bases de datos y una comunidad especializada y multidisciplinaria de investigadores del quehacer judicial. El resultado es un mapa parcial, aún impreciso, sobre el desempeño del sistema de administración de justicia en ciertos ámbitos, que, pese a todo, permite un conocimiento más detallado y preciso sobre ellos. Más allá de las limitaciones, que este Prólogo detalla, esta cartografía es inmensamente útil, pues permitirá análisis futuros sobre los asuntos no resueltos en esta edición.

En ese sentido, esta iniciativa empieza a llenar vacíos que es indispensable remediar, por varios motivos. En primer lugar, es necesario alimentar la toma de decisiones informadas a la hora de atender los desafíos del Poder Judicial. El Informe procura ser útil para cualquier actor que, dentro o fuera del sistema, tenga competencias y posibilidades de impulsar acciones de reforma judicial. En segundo lugar, la información oportuna y relevante es una herramienta que facilita la transparencia, la petición y rendición de cuentas al servicio de la ciudadanía. Por último, el Informe procura sentar bases técnicas para un debate público de mayor calidad sobre la actualidad y desafíos del sistema de administración de justicia, para evitar que en éste prevalezcan los prejuicios y las generalizaciones basadas en la casuística (el resultado de un juicio o un episodio de corrupción judicial, por ejemplo).

Ciertamente, los datos no zanjan las diferencias filosóficas, políticas e ideológicas sobre el gobierno, la política

y la organización del Poder Judicial. En una sociedad democrática estas no solo son inexorables, sino deseables. Tampoco los datos pueden borrar las percepciones sobre la justicia o falta de ella, la (in)eficacia o la independencia con que funciona el sistema. Estas son inevitables y, en una democracia, es un derecho expresarlas. Lo que la información y los análisis basados en protocolos científicos sí pueden evitar es que la arbitrariedad se adueñe de la esfera pública y que las autoridades tomen decisiones basadas en creencias o caprichos; lo que pueden promover es que actores de diversas orientaciones forjen acuerdos basados en un conocimiento más lúcido de la situación. El Informe, en síntesis, no tiene el fin de sustituir o acallar ningún debate u opinión en particular, sino el de alimentar la riqueza y la calidad de las deliberaciones. En síntesis, aspira a constituirse en un bien público para la democracia.

El Programa Estado de la Nación (Conare/Defensoría de los Habitantes) es el responsable de este Primer Informe. Sin embargo, su elaboración y publicación solo fueron posibles gracias al Convenio Marco firmado el 9 de diciembre de 2011 y su respectiva Carta de Entendimiento. Mediante este convenio, el Poder Judicial abrió sus puertas a una investigación imparcial sobre su funcionamiento, permitió el acceso a fuentes de información de invaluable importancia, como registros administrativos, expedientes y otros documentos, así como visitas a juzgados y oficinas, respetando en todo momento la plena independencia editorial del equipo responsable del Informe. Por todo ello el Programa Estado de la Nación manifiesta su sincero agradecimiento y su confianza en que esta experiencia abrirá nuevas vías de colaboración en el futuro.

Acerca del Informe

Principios

Como todas las publicaciones del Programa Estado de la Nación (PEN), la preparación de este *Primer Informe Estado de la Justicia* se basó en los siguientes principios rectores:

- Investigación rigurosa e innovadora sobre los temas seleccionados, mediante la formación de redes interdisciplinarias de investigadores y la aplicación de un portafolio de diversos protocolos metodológicos y técnicos.

- Legitimidad social del proceso de elaboración, a través de mecanismos de consulta que acompañan la investigación desde la definición del mandato respectivo y la deliberación de los resultados preliminares, hasta la discusión del borrador de la "Sinopsis".

- Amplitud en la difusión, procurando la máxima visibilidad del Informe en la sociedad costarricense.

- Plena independencia editorial sobre los contenidos del documento, que son entera responsabilidad del PEN.

Alcance

El mandato de investigación del presente Informe fue establecido en mayo de 2013, por un Consejo Académico Asesor integrado por personalidades destacadas en el ámbito de la administración de justicia. La participación de esta instancia, una práctica habitual en la preparación de las publicaciones del PEN, está contemplada en el Convenio Marco firmado entre el Poder Judicial y el Consejo Nacional de Rectores-Programa Estado de la Nación, así como en su Carta de Entendimiento.

A diferencia de otros informes que elabora el PEN, el mandato de investigación que definió el Consejo Académico Asesor no estableció, como punto de partida, un conjunto de aspiraciones nacionales en la materia de interés. Las aspiraciones son un conjunto de estándares normativos que permiten determinar cuán cerca o lejos se encuentra el país del horizonte deseado y, a la vez, generan un mecanismo de evaluación del desempeño nacional a lo largo del tiempo.

Dos razones explican este cambio. La primera es la naturaleza de este Primer Informe, más orientado a estudiar problemas específicos del Poder Judicial, con el fin de tener una idea más precisa de la situación y desafíos particulares en los temas escogidos, que a efectuar una evaluación general del desempeño del sistema. Esto último habría requerido tiempo y recursos mucho mayores que los disponibles. La segunda razón es que, por la magnitud de los vacíos de información y la precariedad de la investigación previa, no existía de antemano una plataforma de datos suficiente para acometer una iniciativa de esta magnitud. En muchos casos literalmente hubo que empezar de cero, generando la información de base. Así pues, pese a que el intenso esfuerzo desplegado y los novedosos datos y análisis aportados permiten ofrecer una visión amplia y detallada sobre asuntos clave de la administración de justicia en Costa Rica, el Informe no es un retrato panorámico y exhaustivo de su funcionamiento. Hacer ese retrato es una tarea pendiente y para realizarla será necesario un paciente y sostenido trabajo de investigación en los próximos años.

Este Informe también se diferencia del *Estado de la Nación* en su alcance temporal. Mientras este último por lo general circunscribe sus análisis al año anterior o un lapso cercano, en esta primera edición del *Estado de la Justicia* cada capítulo abarca un período que tiene relevancia en función del tema respectivo. Así por ejemplo,

los capítulos sobre reformas judiciales, nombramiento de magistrados y consultas previas de constitucionalidad cubren un período de más de dos décadas. Para otros, como el dedicado a la judicialización de la salud, solo fue posible reconstruir la serie histórica de recursos de amparo a partir de 2006, y el que analiza la cobertura mediática del Poder Judicial incluyó artículos y notas periodísticas de los últimos diez años. De esta forma, el alcance temporal de los estudios permite conocer la situación más reciente (análisis sincrónico), pero también el curso de evolución seguido por el Poder Judicial en diversos ámbitos (análisis diacrónico).

En resumen, este Informe se caracteriza por:

- ser selectivo, pues escoge temas para estudiarlos en profundidad, sin la pretensión de ofrecer un panorama comprensivo ni producir un diagnóstico de alcance general[1];
- basarse en temas inéditos y no de seguimiento, ya que no parte de un diagnóstico previo, sino que explora temas críticos con énfasis en la generación de datos y análisis que no se encuentran disponibles;
- estudiar problemas y no valorar aspiraciones. Su objetivo es construir el dato para la discusión, más que realizar evaluaciones en función de parámetros normativos. Por tanto, no provee una opinión experta sobre la situación del sistema judicial, sino información y análisis estratégicos en asuntos que el Consejo Académico Asesor consideró prioritarios.
- combinar perspectivas de corto y mediano plazo (diacrónicas y sincrónicas) en los temas seleccionados.

Por su estructura y características, este documento más bien se asemeja al *Primer Informe Estado de la Ciencia, la Tecnología y la Innovación*, publicado por el PEN en 2014. Su cuerpo principal lo componen ocho capítulos, cada uno de los cuales aborda un tema escogido por el Consejo Académico Asesor y finaliza planteando, además de sus conclusiones, una agenda de asuntos relevantes para futuras investigaciones.

Evidentemente, los temas analizados no son todos los posibles, ni los estudios tienen, en todos los casos, la profundidad que sería deseable. Sin embargo, todos son asuntos clave, cuyo conocimiento ayuda a entender mejor el desempeño del sistema de administración de justicia. Como ya se mencionó, la mayor parte de la información que da sustento a esta publicación es primaria, es decir, construida expresamente para el Informe, o bien sistematizada a partir de datos dispersos. En este sentido, de nuevo, el presente documento se asemeja al *Estado de la Ciencia, la Tecnología y la Innovación*.

Aunque el Informe provee una síntesis editada de las investigaciones que le sirvieron de base, se invita a las y los lectores interesados a consultar directamente esos estudios en el sitio <www.estadonacion.or.cr>; allí encontrarán una gran cantidad de información adicional y muy valiosa sobre temas específicos. Es importante indicar que esos trabajos son obras de autor. Por ello, es posible que ciertas apreciaciones incluidas en ellas difieran de las aquí consignadas. El PEN asume plena responsabilidad por estas últimas. Cabe agregar, finalmente, que este Informe contiene nuevos datos, obtenidos de reprocesamientos estadísticos especiales, que no se encuentran en ninguno de los textos de base.

Proceso de investigación y deliberación

La elaboración del *Primer Informe Estado de la Justicia* aplicó la estrategia participativa que caracteriza las iniciativas del PEN. Su preparación tomó casi veinticuatro meses una vez que el Consejo Académico Asesor definió el mandato de investigación. En total, se comisionaron quince estudios, cuyas versiones preliminares fueron discutidas en talleres con expertos de distintas corrientes de pensamiento y procedencia institucional. En estas actividades participaron 65 personas, incluyendo a los miembros del Consejo.

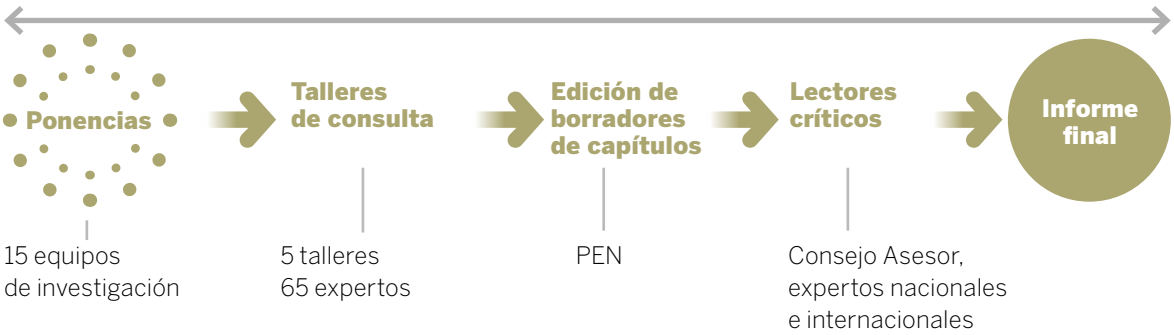
Tras recibir las ponencias finales de las y los investigadores, el equipo técnico del PEN se dio a la tarea de elaborar los capítulos del Informe. Estos se basan en los estudios previos, pero son distintos a ellos en la medida en que implican procesamientos adicionales de información e incluso un capítulo puede sintetizar dos o más investigaciones y agregar nuevos asuntos. Los borradores fueron nuevamente sometidos a la crítica de lectores especializados (Consejo Académico Asesor, expertos nacionales e internacionales). Una vez recibidas sus observaciones, y luego de una detallada revisión de las cifras y fuentes de información, se prepararon las versiones definitivas. Por su parte, el capítulo 1, "Sinopsis", fue discutido en una sesión especial del Consejo (diagrama 0.1).

1 Cabe recordar que el *Informe Estado de la Nación* incluye un capítulo que da seguimiento anual al sistema de administración de justicia.

Diagrama 0.1

Preparación del *Primer Informe Estado de la Justicia*

Mandato, acompañamiento técnico y control de calidad del Consejo Académico Asesor



Las investigaciones de este primer Informe emplearon técnicas y métodos propios de las Ciencias Sociales y Económicas, la Ingeniería Industrial y la Estadística (cuadro 0.1). Esta estrategia es una innovación en Costa Rica, aunque de uso común en todos los países donde se realizan los denominados "estudios de la política judicial" (*judicial politics*)[2]. La metodología de cada investigación se detalla en la última sección del capítulo correspondiente. Sin embargo, a manera de avance, a continuación se presenta un resumen.

Para estudiar la evolución de la institucionalidad del Poder Judicial a lo largo del siglo XX (capítulo 2) se recurrió a la Historiografía[3]. En la investigación sobre la reforma judicial de las últimas dos décadas (capítulo 3) se utilizó la metodología de "hitos", usualmente aplicada en los análisis de proceso de la Ingeniería Industrial, con el propósito de identificar y ordenar los hechos clave e indagar en qué contexto se impulsaron las acciones, contenidos, objetivos y ejecución de los cambios institucionales.

En los estudios sobre la tutela efectiva de derechos en la justicia penal (capítulo 4) y en la justicia laboral (capítulo 5) se realizaron análisis de cohorte[4] y de supervivencia, y se aplicaron métodos estadísticos multivariados a una muestra representativa de casos ingresados al Poder Judicial en distintos años de la primera década del siglo XX. Para profundizar en el tema de la judicialización y tutela del derecho a la salud por la Sala Constitucional (capítulo 6) se creó una base de datos de recursos de amparo relacionados con el acceso a medicamentos por parte de los asegurados de la CCSS, se aplicaron métodos estadísticos descriptivos y se efectuó una primera estimación de los costos que este fenómeno le ha generado al sistema de seguridad social.

En la investigación sobre las consultas previas de constitucionalidad se amplió un estudio previo sobre el tema (Echandi y Milano, 2009), lo que permitió construir una base de datos completa para el período 1989-2013. En este caso se combinó el análisis jurídico sobre la actitud de contención -o no- de la Sala Constitucional con métodos estadísticos que proporcionaron información sobre el comportamiento de la Asamblea Legislativa (capítulo 7).

El estudio de los procesos de nombramiento y reelección de magistrados por parte de la Asamblea Legislativa (capítulo 8) recolectó información proveniente de las hojas de vida de las y los magistrados (con la que se construyó una base de datos), cobertura periodística, entrevistas a actores clave y una revisión exhaustiva de actas legislativas. El análisis complementó la perspectiva jurídica con el enfoque institucionalista de las Ciencias Políticas. Finalmente, la indagación sobre la cobertura mediática del Poder Judicial generó una base de datos de noticias publicadas en el período 2000-2013, a las cuales se aplicaron métodos propios del Periodismo interpretativo con el fin de conocer el tratamiento y la importancia dada a las informaciones (capítulo 9). El cuadro 0.2 muestra el detalle de las investigaciones y sus autores.

2 Para una definición de los estudios de política judicial véase el capítulo 1.
3 Furay y Salevouris (1988) define la Historiografía como "el estudio de la forma en que la historia ha sido y está escrita (...) Así, el estudio historiográfico no es el estudio de acontecimientos del pasado directamente, sino el cambio de interpretaciones de esos eventos en los trabajos de historiadores individuales".
4 Colimon, (2013), define los estudios de cohorte o estudios de seguimiento como procedimientos analíticos, no experimentales, en los que un grupo de individuos con un factor de riesgo (cohorte expuesta) se compara con otro grupo sin el factor de riesgo (cohorte no expuesta), con el fin de observar la aparición y evolución del efecto que se investiga.

Cuadro 0.1

Métodos de investigación aplicados en el *Primer Informe Estado de la Justicia*

Aporte	Temas	Productos y técnicas
Nueva información	Trayectoria de expedientes penales Trayectoria de expedientes laborales Usuarios de los servicios judiciales Recursos de amparo sobre medicamentos Consultas facultativas de constitucionalidad Datos biográficos de las y los magistrados Notas de prensa sobre el Poder Judicial	Bases de datos Análisis estadísticos multivariados Mapas de ruta de los casos
Sistematización de datos	Presupuesto Oficinas Volumen Personal	Compendio de estadísticas para el período 1900-1990 Series de indicadores para el período 1990-2013
Recopilación documental	Documentos oficiales Memorias Sentencias	Historia del Poder Judicial Hitos de la reforma judicial Análisis de jurisprudencia de la Sala Constitucional

Cuadro 0.2

Estudios y productos del *Informe Estado de la Justicia*

Insumos	Investigador principal	Disponible en plataforma electrónica
Cobertura de prensa sobre el Poder Judicial	Alejandro Fernández	Ponencia y base de noticias
Perfil de usuarios del Poder Judicial	Antonella Mazzei	Ponencia y base de muestreo
Capítulo histórico	Carlos Humberto Cascante	Ponencia y anexo estadístico
Tutela efectiva de derechos: laboral y penal	Cathalina García	Ponencia y base de muestreo
Indicadores judiciales de dos décadas	Emilio Solana	Nota técnica y anexo estadístico
Decisiones polémicas de la Sala Constitucional	Juan Guillermo Murillo	Ponencia
Nombramiento de magistrados	Juan Manuel Muñoz	Ponencia y base de magistrados
Judicialización de la salud: medicamentos	Marcela Román	Ponencia y base de recursos de amparo
Profesionalización de los recursos humanos en el Poder Judicial	Marco Feoli	Nota técnica
Cooperación internacional para la reforma judicial	Marco Feoli	Nota técnica
Consultas previas de constitucionalidad	María Lourdes Echandi	Ponencia y base de consultas previas
Impacto de la creación de la Sala Constitucional	Marielos Londoño	Nota técnica
Consultas previas: contexto político	Mónica Lara	Nota técnica
Cumplimiento de sentencias de la Sala Constitucional: sistema de seguimiento	Nancy Marín	Entrevistas
Reforma judicial	Rodolfo Romero	Ponencia
Encuestas del "Barómetro de las Américas"	Ronald Alfaro	Nota técnica

Principales limitaciones

Un primer informe sobre el estado de la justicia en Costa Rica tiene múltiples limitaciones que es necesario subrayar. Algunas han quedado ya esbozadas en los párrafos precedentes. En estas líneas se comentan aquellas que, por su carácter general, delimitan el alcance temático y analítico de la iniciativa. Otras, originadas en las debilidades de las fuentes de información disponibles, son comentadas en cada uno de los capítulos del Informe, en una sección creada de modo expreso con esa finalidad. Hemos sido especialmente puntillosos en hacer explícitos los confines de este esfuerzo.

La primera limitación general es que, a pesar de llamarse "Estado de la Justicia", el presente Informe se enfoca en el Poder Judicial, es decir, solamente en el conglomerado de instituciones que se encuentran bajo la égida de la Corte Suprema (véase el capítulo 1) y no estudia la totalidad del sector de administración de justicia en Costa Rica. Este último incluye una amplia gama de entidades policiales, carcelarias, administrativas y jurisdiccionales, en su mayoría pero no todas públicas, que abarcan, pero no se restringen, a las adscritas al Poder Judicial, y que están encargadas de prevenir, atender y dirimir los conflictos sociales contrarios al ordenamiento establecido. El Poder Judicial es la pieza clave de ese entramado, en la medida en que es un Poder del Estado que concentra la mayor parte de las funciones jurisdiccionales que se ejercen en el país y es el encargado de tutelar la legalidad de los comportamientos sociales, públicos o privados. Sin embargo, por lo dicho, no es la única pieza. Hay temas candentes del sistema de administración de justicia que escapan al ámbito de este Informe, como el desempeño de los cuerpos policiales[5], o el funcionamiento de los centros penitenciarios. En la medida de lo posible, son temas que son (o serán) abordados en otros informes del PEN, particularmente en el *Estado de la Nación*. La explicación del alcance temático acotado del presente texto es el Convenio Marco que le dio origen, suscrito por el Poder Judicial y el PEN-Conare.

La segunda limitación general es el escaso desarrollo de la investigación científica, basada en protocolos de recolección, sistematización y análisis de datos, sobre el desempeño de la administración de justicia en Costa Rica. Esta fue una seria restricción que debió enfrentar esta iniciativa y que, en muchas ocasiones, obligó a invertir tiempo y recursos en generar las bases mínimas de información inicial para dar seguimiento a ciertos temas.

Esta afirmación podría resultar sorprendente, habida cuenta de la larga tradición de estudios jurídicos que existe en el país. Sin embargo, esos trabajos se concentran ya sea en análisis doctrinarios y filosóficos sobre el Derecho, o en el examen de leyes y sentencias con base en la exégesis de textos jurídicos. En cambio, son contadas las investigaciones sobre la institucionalidad judicial en las disciplinas de las Ciencias Sociales y Económicas, la Administración y la Estadística. Una revisión exhaustiva de la literatura, efectuada como primer paso en la elaboración de este Informe, reveló que los estudios empíricos sobre el sistema costarricense en buena medida corresponden a los reseñados en los informes del PEN y a unos cuantos artículos en revistas académicas internacionales[6]. Por otra parte, las estadísticas judiciales de Costa Rica, si bien están entre las mejores de América Latina, se circunscriben a un conjunto de indicadores "macro" relacionados con el volumen de trabajo, los tiempos de respuesta y los tipos de terminación de los casos que ingresan al Poder Judicial. Constituyen un punto de partida general valioso, pero insuficiente para los fines que buscaba este proyecto.

Una tercera limitación deriva de la naturaleza misma de este Primer Informe. Muchas cuestiones importantes no fueron abarcadas, dado que –como se ha dicho-el texto no es un retrato panorámico del Poder Judicial, sino una mirada en profundidad sobre un conjunto acotado de asuntos relevantes asociados a su funcionamiento. Se podrá abundar, con razón, en los méritos de los temas no considerados y en la necesidad de haberlos analizado. A esto lo único que puede replicarse es que la presente publicación es el punto de partida de un programa de investigaciones que en el futuro, esperamos, será amplio, robusto y capaz de incorporar asuntos excluidos en esta ocasión. Ello no remedia las omisiones de este primer ejercicio, pero sí garantiza que éstas no obedecieron a razones conceptuales o de conveniencia política, sino, simplemente, al imperativo de establecer prioridades entre tantos temas urgentes, debido a las restricciones materiales de esta iniciativa.

Errores y omisiones

Los contenidos de este *Primer Informe Estado de la Justicia* están para ser debatidos y rebatidos. La crítica es siempre bienvenida. El PEN reconoce como cierto un dato o un planteamiento mientras no haya sido refutado por nueva y más precisa información. Cuando esto sucede, la práctica ha sido aceptar públicamente el error y efectuar la corrección respectiva a la brevedad posible. En el caso de incurrir en omisiones que afecten las conclusiones del análisis, éstas se consignarán en la siguiente entrega del Informe.

5 El Organismo de Investigación Judicial sí estaría, en principio, dentro del potencial ámbito de cobertura de futuras ediciones de este Informe.
6 La base de datos de la literaturarevisada puede consultarse en el sitio <www.estadonacion.or.cr>.

El Informe Estado de la Justicia no es...

- **Un análisis integral y comprensivo del Poder Judicial.** Las características de este conglomerado institucional hacen muy difícil una aproximación a la totalidad de funciones, entidades y temas que lo componen. También sería difícil lograr el grado de profundidad y análisis deseable si se amplía la lista de asuntos por estudiar.

- **Un libro académico o una tesis.** No se pretende comprobar una hipótesis a partir de una teoría o acervo de conocimiento, ni tampoco desarrollar amplios marcos teóricos o discusiones conceptuales.

- **Un estudio jurídico o normativo.** El enfoque es multidisciplinario, de modo que el uso de técnicas de investigación jurídica no es exclusivo, sino complementario, de otras metodologías de la Estadística, las Ciencias Políticas y la Historia. La legislación es una entre muchas otras fuentes de apoyo, pues no solo interesa lo que disponen los textos legales, sino cómo opera la realidad.

- **Un plan de acción.** El límite del análisis es el señalamiento de los principales desafíos detectados, con base en la evidencia empírica. No se plantean las acciones o rutas que deberían seguirse para enfrentarlos. El Informe no es propositivo, pues reconoce que los instrumentos de la democracia han establecido con claridad cuáles son los órganos responsables de la toma de decisiones.

- **Un ensayo de opinión.** Se presentan los hallazgos obtenidos por las investigaciones a partir de la información recopilada, sin considerar ni incluir las opiniones, valoraciones o enfoques normativos de los autores sobre las materias estudiadas. En las ponencias de base, que son obras de autor, sí pueden presentarse análisis más valorativos, o un mayor margen de interpretación de los resultados.

Palabras finales

El Programa Estado de la Nación confía en que, como en sus otras publicaciones, los diversos sectores de la sociedad encuentren en este Informe una herramienta útil para entender los desafíos y logros del desarrollo humano en Costa Rica. Esperamos que sus contenidos contribuyan a una mayor calidad y profundidad en el debate político y que ofrezcan a la ciudadanía un instrumento para involucrarse en la acción pública.

Sabemos que este Informe sorprenderá en muchos de sus hallazgos y conclusiones, pues no necesariamente se alinean con las creencias, prejuicios y discursos generalizadores que pueblan el debate público. Esa es la misión básica de un Informe de este tipo: recordarnos que las realidades son más complejas y, a veces, distintas a lo que creíamos de antemano.

Jorge Vargas Cullell
Director a.i.
Programa Estado de la Nación

Evelyn Villarreal
Coordinadora de investigación
Informe Estado de la Justicia