

UNIVERSIDAD DE COSTA RICA
SISTEMA DE ESTUDIOS DE POSGRADO

EL (NO) PODER DE LA TRANSPARENCIA EL CASO DEL PODER JUDICIAL DE COSTA RICA

Tesis sometida a la consideración de la
Comisión del Programa de Estudios de Posgrado en Comunicación
para optar al grado y título de Maestría Académica en
Comunicación y Desarrollo

María José Alvarado Aguilar

Ciudad Universitaria Rodrigo Facio, Costa Rica

2020



Y a vos.

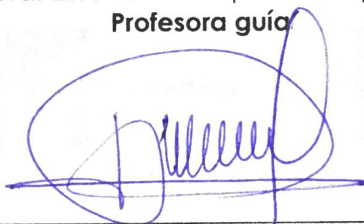
"Esta Tesis fue aceptada por la Comisión del Programa de Estudios de Posgrado en Comunicación de la Universidad de Costa Rica, como requisito parcial para optar al grado y título de Maestría Académica en Comunicación y Desarrollo."



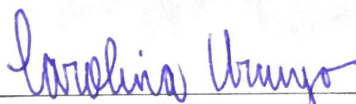
Dr. Koen Voorend
**Representante del Decano
Sistema de Estudios de Posgrado**



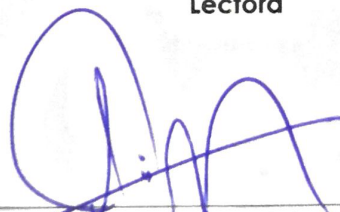
Dra. Lissette Marroquín Velásquez
Profesora guía



Dr. Hugo Picado León
Lector



MSc. Carolina Urcuyo Lara
Lectora



MSc. Jorge Mario Zeledón Pérez
**Director
Programa de Posgrado en Comunicación**



Licda. María José Alvarado Aguilar
Sustentante

TABLA DE CONTENIDO

DEDICATORIA	ii
HOJA DE APROBACIÓN	iii
RESUMEN	vi
ABSTRACT	vi
LISTA DE TABLAS	vii
LISTA DE GRÁFICAS	vii
LISTA DE IMÁGENES	vii
LISTA DE ABREVIATURAS	viii
1. INTRODUCCIÓN	1
1.1. Crisis de legitimidad	1
1.2. Contexto Regional	2
1.3. La responsabilidad de la prensa	4
1.4. Transparencia y gobierno abierto	4
2. PREGUNTAS Y OBJETIVOS DE INVESTIGACIÓN	6
2.1. Preguntas de investigación.....	6
2.2. Objetivos de investigación.....	6
3. ESTADO DE LA CUESTIÓN	7
2.1. Breves reflexiones.....	10
4. JUSTIFICACIÓN	13
5. MARCO TEÓRICO	15
Conceptualización académica de la transparencia	16
5.2. Conceptualización comunicacional de la transparencia	20
6. DISEÑO METODOLÓGICO	24
6.1. Recolección de datos	25
6.2. Selección de la muestra	29
6.3. Sistematización de los datos	38
6.4. Técnicas de análisis de los datos.....	39

CAPÍTULO 1. LA TRANSPARENCIA NORMATIVA	42
1. PRESENTACIÓN DE RESULTADOS.....	43
1.1. Conceptualización de transparencia	43
1.2. Definición de un objetivo o propósito de la transparencia	49
1.3. Planificación estratégica de los procesos de transparencia	51
1.4. Evaluación de resultados	55
1.5. Actores involucrados	57
1.6. Retos y obstáculos	58
1.7. Proyección de la transparencia	59
2. REFLEXIONES AL CAPÍTULO 1	75
CAPÍTULO 2. LA TRANSPARENCIA AUSENTE.....	77
1. PRESENTACIÓN DE RESULTADOS.....	79
1.1. Rutina Periodística	80
1.2. Relación con el Poder Judicial	86
1.3. Percepción de transparencia en el Poder Judicial	89
2. REFLEXIONES AL CAPÍTULO 2	93
CAPÍTULO 3. LAS DIVERSAS TRANSPARENCIAS.....	95
1. DISCURSO PRETENDIDO: TRANSPARENCIA IMPERATIVA	97
1.1. Cultura unidireccional del juez	97
1.2. Apropiación del discurso de transparencia imperativa.....	100
1.3. Apuntes sobre el discurso imperativo	102
2. DISCURSO PROYECTADO: TRANSPARENCIA SILENTE	104
2.1. Ausencia de planificación estratégica	104
2.2. Ausencia de estrategia de comunicación.....	107
2.3. Apuntes sobre el discurso silente	110
3. DISCURSO PERCIBIDO: INTRANSPARENCIA	112
3.1. Relación forjada con los medios	112
3.2. Tendencia mediática a la polémica	117
3.3. Apuntes sobre el discurso intransparente.....	121
CONCLUSIONES.....	122
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS	126

RESUMEN

El Poder Judicial de la República de Costa Rica ha invertido, en los últimos años, recursos humanos y económicos para mejorar sus políticas de transparencia y participación ciudadana. A pesar de lo anterior, esos esfuerzos no han impedido que se encuentre inmerso en una crisis de legitimación importante relacionada con casos de corrupción, ventilados por la prensa. En virtud de ello, este estudio investiga cómo el Poder Judicial conceptualiza, ejecuta y proyecta su gestión de transparencia, a la vez que describe cómo se perciben estos procesos de transparencia en los medios de comunicación televisiva.

ABSTRACT

In recent years, the Judicial Power of the Republic of Costa Rica has invested human and economic resources to improve its policies of transparency and citizen participation. However, these efforts have not prevented the legitimacy crisis in which the institution is immersed. This study aims to understand, on one hand, how transparency is conceptualized, executed and communicated by the Judicial Power and, on the other, how these transparency processes are perceived by the broadcast mass media.

LISTA DE TABLAS

Tabla 1. <i>Conceptualización y operacionalización del Eje 1 de análisis: Discursos de transparencia.</i>	26
Tabla 2. <i>Conceptualización y operacionalización del Eje 2 de análisis: Procesos de comunicación en torno a la transparencia</i>	27
Tabla 3. <i>Conceptualización y operacionalización del Eje 3 de análisis: Interpretación del discurso de transparencia por parte de la prensa</i>	28
Tabla 4. <i>Muestreo de recurso humano en el Poder Judicial</i>	33
Tabla 5. <i>Muestreo documental del Poder Judicial</i>	35
Tabla 6. <i>Muestreo de recurso humano en medios de comunicación</i>	37
Tabla 7. <i>Cantidad de entrevistas efectivamente realizadas y sus participantes</i>	38
Tabla 8. <i>Codificación de la información obtenida a partir de las entrevistas y esquema nodal de análisis</i>	40
Tabla 9. <i>Acciones y mecanismos de transparencia en el PJ</i>	49
Tabla 10. <i>Temas, objetivos y acciones del PEI del Poder Judicial</i>	52
Tabla 11. <i>Actores más recurrentes en comunicados de prensa</i>	73
Tabla 12. <i>Entidades más recurrentes en comunicados de prensa</i>	74

LISTA DE GRÁFICAS

Gráfica 1. <i>Categorías de los comunicados de prensa</i>	62
Gráfica 2. <i>Manifestaciones del discurso de transparencia en los comunicados</i>	68
Gráfica 3. <i>Manifestaciones del discurso de transparencia en los comunicados</i>	69
Gráfica 4. <i>Manifestaciones del discurso de transparencia según categoría de comunicado</i>	70

LISTA DE IMÁGENES

Imagen 1. <i>Modelo de la Condición Comunicacional de la Transparencia</i>	21
Imagen 2. <i>Instancias relacionadas con transparencia en organigrama general del PJI</i>	32
Imagen 3. <i>Ejemplo 1 de comunicado que prioriza nombres y cargos de jerarcas</i>	65
Imagen 4. <i>Ejemplo 2 de comunicado que prioriza nombres y cargos de jerarcas</i>	66
Imagen 5. <i>Ejemplo de comunicado con discurso de transparencia explícito</i>	73
Imagen 6. <i>Organigrama periodístico de Telenoticias</i>	81
Imagen 7. <i>Organigrama periodístico de Noticias Repretel</i>	82

LISTA DE ABREVIATURAS

CIEP:	Centro de Investigación y Estudios Políticos
Conamaj:	Comisión Nacional para el Mejoramiento en la Administración de la Justicia
CSJ:	Corte Suprema de Justicia
DPCO:	Departamento de Prensa y Comunicación Organizacional
ITSP:	Índice de Transparencia del Sector Público
NCSC:	National Center for State Courts
NR6:	Noticias Repretel
OCDE:	Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos
OGP:	Alianza para un Gobierno Abierto (por sus siglas en inglés)
OIJ:	Organismo de Investigación Judicial
PJ:	Poder Judicial
PJA:	Política de Justicia Abierta
TN7:	Telenoticias



Autorización para digitalización y comunicación pública de Trabajos Finales de Graduación del Sistema de Estudios de Posgrado en el Repositorio Institucional de la Universidad de Costa Rica.

Yo, María José Alvarado Aguilar, con cédula de identidad 114080094, en mi condición de autor del TFG titulado El (no) poder de la transparencia: el caso del Poder Judicial de Costa Rica

Autorizo a la Universidad de Costa Rica para digitalizar y hacer divulgación pública de forma gratuita de dicho TFG a través del Repositorio Institucional u otro medio electrónico, para ser puesto a disposición del público según lo que establezca el Sistema de Estudios de Posgrado. SI NO *

*En caso de la negativa favor indicar el tiempo de restricción: _____ año (s).

Este Trabajo Final de Graduación será publicado en formato PDF, o en el formato que en el momento se establezca, de tal forma que el acceso al mismo sea libre, con el fin de permitir la consulta e impresión, pero no su modificación.

Manifiesto que mi Trabajo Final de Graduación fue debidamente subido al sistema digital Kerwá y su contenido corresponde al documento original que sirvió para la obtención de mi título, y que su información no infringe ni violenta ningún derecho a terceros. El TFG además cuenta con el visto bueno de mi Director (a) de Tesis o Tutor (a) y cumplió con lo establecido en la revisión del Formato por parte del Sistema de Estudios de Posgrado.

INFORMACIÓN DEL ESTUDIANTE:

Nombre Completo: María José Alvarado Aguilar

Número de Carné: A70284 Número de cédula: 114080094

Correo Electrónico: mariajose.alvarado@ucr.ac.cr

Fecha: 05 de noviembre de 2020 . Número de teléfono: 88165040

Nombre del Director (a) de Tesis o Tutor (a): Dra. Lissette Marroquín Velázquez

FIRMA ESTUDIANTE

Nota: El presente documento constituye una declaración jurada, cuyos alcances aseguran a la Universidad, que su contenido sea tomado como cierto. Su importancia radica en que permite abreviar procedimientos administrativos, y al mismo tiempo genera una responsabilidad legal para que quien declare contrario a la verdad de lo que manifiesta, puede como consecuencia, enfrentar un proceso penal por delito de perjurio, tipificado en el artículo 318 de nuestro Código Penal. Lo anterior implica que el estudiante se vea forzado a realizar su mayor esfuerzo para que no sólo incluya información veraz en la Licencia de Publicación, sino que también realice diligentemente la gestión de subir el documento correcto en la plataforma digital Kerwá.

1. INTRODUCCIÓN

La transparencia es un acto de comunicación.

Las múltiples acepciones para la aplicación de la transparencia en la administración pública vinculan el concepto con la puesta en marcha de mecanismos para promover el acceso a la información, con el objetivo de desarrollar relaciones de confianza con sus públicos estratégicos, mejorar la legitimidad institucional y promover el escrutinio ciudadano para la mejora continua¹.

Bajo ese entendido, da la impresión de que llevar a cabo procesos transparentes representa un aspecto positivo para la dinámica comunicacional de la institucionalidad pública. No en vano, diversas organizaciones estatales, incluido el Poder Judicial de Costa Rica (PJ), han invertido una serie de recursos económicos y humanos para plantear mejoras a sus procesos de transparencia, rendición de cuentas y participación ciudadana.

Aún así, el Poder Judicial es protagonista de una importante crisis de legitimidad que se ha concentrado en cuestionamientos sobre su eficiencia y su transparencia (PEN 2017) que han derivado en escándalos mediáticos potenciados por la prensa. Surge de allí la interrogante de dónde está ese desencuentro entre la comunicación y proyección que realiza el PJ sobre sus procesos instalados de transparencia y la percepción que tienen sus principales públicos estratégicos.

1.1. CRISIS DE LEGITIMIDAD

Se dice lo anterior porque la crisis es real. De acuerdo con el *Informe de Resultados del Estudio de Opinión Sociopolítica* del Centro de Investigación y Estudios Políticos (CIEP), publicada en agosto de 2018, un 63% de las personas encuestadas opinó que la administración de la justicia en Costa Rica estaba peor en comparación con los dos años anteriores a la encuesta. Incluso, la calificación que se le otorgó en ese estudio al PJ fue de 5,9 (de 10 puntos posibles). Todas estas cifras se dieron en medio de un escándalo de

¹ Para referencia ver, por ejemplo, Fairbanks y otros 2007; Etzioni 2010; Lindstedt y Naurin 2010; De Fine Licht y otros 2012; Heald 2006; Rawlins 2009; Lindstedt y Naurin 2010; Canel 2018

corrupción que involucró a varios Magistrados del PJ a mediados de 2018² y se unía a los cuestionamientos que, desde 2017, se venían gestando contra otro magistrado quien -presuntamente- estuvo involucrado en una estafa a un banco estatal³.

Un año después, en setiembre de 2019, el informe publicado por el CIEP continuaba calificando al Poder Judicial con 5,9, aunque en noviembre superó su calificación a 6,3. Durante ese año, los ataques de la prensa estuvieron dirigidos a la férrea defensa del Poder Judicial a su estructura salarial y de pensiones, calificada por los medios como privilegiada, frente a las reformas propuestas por el Gobierno para paliar la crisis económica⁴. El año cerró con una discusión con la Contraloría General de la República, que le ordenó al Poder Judicial cumplir la regla fiscal⁵; y con una investigación de la Fiscalía contra el Presidente de la Corte Suprema de Justicia del PJ por presunto tráfico de influencias⁶.

Si bien el periodo de esta investigación pretende concentrarse en los años 2018 y 2019, sirva rescatar que estos temas continuaron acompañando la agenda del Poder Judicial el siguiente año⁷ aún durante la pandemia provocada por el virus Sars-CoV-2⁸.

A partir de los datos anteriores, llama la atención que diversos cuestionamientos y hasta renuncias por parte de las más altas jerarquías de la institución coinciden con la presión que la prensa realiza, acuciosamente, al dar a conocer a la opinión pública presuntos casos de corrupción en ese Poder de la República.

1.2. CONTEXTO REGIONAL

Ahora bien, el caso crítico del PJ no es aislado, ni tampoco circunstancial. La crisis de legitimación y confianza en las instituciones de los Estados latinoamericanos pasa por un aumento en la corrupción percibida (Castells 2009) y representa una problemática que se extiende a lo largo nuestro país y de la región⁹.

² Para referencia, ver Arrieta 2018

³ Para referencia, ver Ramírez 2018.

⁴ Si bien el tema ya venía caldeándose desde años anteriores, tomó nueva relevancia por la aprobación de la Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas (Ley 9635) en julio de 2019.

⁵ Para referencia, ver Madrigal (2019) y Chinchilla (2020).

⁶ Para referencia, ver Sequeira (2019) y Carvajal (2019)

⁷ Para referencia, ver Herrera (2020)

⁸ En agosto 2020 el PJ volvió a mejorar su calificación en el estudio de opinión sociopolítica del CIEP con un 6,7 de 10 posibles. Los primeros meses del año, los focos mediáticos estuvieron concentrados en la pandemia por lo que se redujo la atención al PJ y otras instituciones. Sería interesante investigar si esa situación tuvo algún efecto en que se mejorara la calificación otorgada por la opinión pública en la encuesta del CIEP.

⁹ Ver, por ejemplo, CIEP (2019); Latinobarómetro (2018); LAPOP (2016-2017)

En el caso costarricense, la crisis económica que golpeó a Latinoamérica en la década de 1980 colaboró con el crecimiento del descontento con los sistemas políticos (Stiglitz 2007), justo mientras varios países hacían su camino hacia la consolidación democrática. Si bien Costa Rica ya había creado un régimen de política social que buscaba reducir la brecha de pobreza, no fue inmune a la crisis y a la introducción de reformas neoliberales que, entre otras repercusiones, significaron el recorte en la asistencia social, lo que terminó por guiar al país a una mayor desigualdad económica y a índices de pobreza superiores (Sirevaag 2011; Vargas 2016). Aunado a lo anterior, la privatización de instituciones por parte del gobierno provocó una serie de disturbios sociales.

En la década de 1990 el panorama tampoco fue muy alentador para algunos sectores. Los gobiernos latinoamericanos prometieron mayor acceso a la educación, atención sanitaria de las clases más pobres y políticas económicas que garantizaran una mejor repartición de la riqueza (Stiglitz 2007). Sin embargo, para Stiglitz (2007) resulta evidente que la ejecución de esas políticas no tuvo el efecto esperado para atender necesidades de la ciudadanía promedio, pero sí para atender las necesidades las clases mejor acomodadas (p. 37)

Lo anterior desembocó en una afectación a la calidad de las democracias, incluida la costarricense. En nuestro país, ningún gobierno logró paliar la crisis económica y las reformas que supuestamente la aliviarían, no tuvieron los resultados esperados. Aunado a ello, los medios de comunicación fueron actores importantes en la denuncia de casos de corrupción de los representantes del gobierno, agravando el sentimiento de aversión política en tiempos de crisis (Sirevaag 2011).

Estas tensiones se mantienen aún en los últimos años por un déficit de controles entre los poderes del Estado así como importantes debilidades en temas de transparencia y rendición de cuentas de los poderes públicos hacia la ciudadanía, que derivan en “mayores oportunidades para la corrupción y, por consiguiente, en el desprestigio de la política, la función pública y finalmente de la propia democracia”. (PNUD y OEA 2010 p. 16)

1.3. LA RESPONSABILIDAD DE LA PRENSA

Ahora bien, en esa percepción negativa sobre la clase política y la función pública, incide el abordaje que los medios de comunicación dieron -y dan aún- a las noticias de corte político; principalmente porque durante mucho tiempo la prensa fue la única plataforma a través de la cual el Estado podía mantener un diálogo directo con la ciudadanía, antes de la proliferación de las redes sociales en Internet unos años atrás.

Lo anterior importa porque hay quienes consideran que los medios se han dejado seducir por mantener la agenda de criminalidad política como su tema principal (Tufró 2007; Canel 2010) contribuyendo con la desafección por la institucionalidad y dando un mayor énfasis a la crisis regional de legitimidad en la que se entiende que ser político es sinónimo de inmoralidad y poca o nula honradez (Castells, 2009).

Las consecuencias descritas traen, consigo mayores demandas para el Estado (y quienes trabajan en él) para que exista una rendición de cuentas que garantice el bienestar público (Alcántara, 2012). Por ello, las prácticas democráticas como el control popular, la transparencia y la rendición de cuentas surgieron como respuesta al escrutinio mediático, al descontento ciudadano y con el objetivo de incorporar nuevos valores congruentes con el avance democrático (Ferreira 2017, García-Hernández 2014, Alcántara 2012) conocidos bajo el concepto de "gobierno abierto".

1.4. TRANSPARENCIA Y GOBIERNO ABIERTO

Ahora, ese concepto no surgió precisamente desde las experiencias de descontento en nuestra región, sino a finales de la década de 1970 en el espacio político británico (Ramírez-Alujas 2011). Inicialmente, el término hacía referencia a la transparencia del sector público frente a la opacidad burocrática. En la actualidad, se ha posicionado como una iniciativa que busca articular las capacidades de los gobiernos bajo los principios de la transparencia y apertura de información, la participación ciudadana y la colaboración; lo anterior no solamente con la ciudadanía sino también con el sector privado y el tercer sector.

Aunque el gobierno abierto está concebido de cara a la optimización de los procesos administrativos del Estado, sin duda representa un proceso de comunicación: para que funcione, la propia institucionalidad requiere generar vínculos con los diferentes sectores, permitirse abrir sus procesos a la realimentación, es decir, mantener canales de información constantes, dialógicos y bidireccionales.

La Alianza Internacional para un Gobierno Abierto enfocó el tema como un mecanismo que se llevaría a cabo desde los gobiernos centrales, pero pronto se unieron iniciativas para promover la Justicia Abierta (dedicada a las entidades jurisdiccionales de los países) y el Parlamento Abierto (dirigido a las entidades legislativas).

En Costa Rica, los esfuerzos para promover esa apertura institucional en años más recientes han sido impulsados por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) con el apoyo financiero de la Embajada Británica en Costa Rica (Zúñiga 2018). Para lograrlo, las instituciones del Estado, representadas en los Poderes de la República han tenido que trascender sus labores sustantivas para dar cabida a su función como entes comunicadores, con las ventajas y desventajas que eso pueda tener para cualquier aparato organizativo.

Mientras que los medios de comunicación demandan transparencia porque esa es su materia prima para mantener la investigación perenne, la institucionalidad se pone a juego abriendo sus datos. En virtud de ello, el Poder Judicial de Costa Rica ha invertido en promover políticas internas que le permitan ubicarse bajo el estandarte de la “Justicia Abierta”¹⁰. Sin embargo, su apertura, aún voluntaria, no ha impedido que se encuentre ante una crisis de legitimidad vinculada a casos de corrupción.

En virtud de las premisas anteriores, esta investigación pretende analizar el discurso de transparencia del Poder Judicial bajo una mirada de las ciencias de la comunicación, con el objetivo de generar conocimiento sobre las prácticas comunicativas en torno a la transparencia en el sector público, tomando como base que la transparencia es, en sí misma, un proceso de comunicación.

¹⁰ Por ejemplo, el 12 de marzo de 2018, en la Sesión N.º 10 artículo XIII, la Corte Plena del Poder Judicial aprobó la Política Institucional de Justicia Abierta que, entre otros, crea una Comisión de Justicia Abierta cuya función primordial está íntimamente relacionada con procesos de transparencia, apertura de datos y rendición de cuentas. Asimismo, el Plan Estratégico Institucional 2019 – 2024, incorpora el tema de transparencia como un eje transversal en las acciones propias de ese Poder de la República.

2. PREGUNTAS Y OBJETIVOS DE INVESTIGACIÓN

2.1. PREGUNTAS DE INVESTIGACIÓN

A partir de lo anterior, y en el marco de la crisis judicial en Costa Rica a causa de escándalos de corrupción potenciados por la prensa, se desea conocer:

1. ¿Cuál es el discurso de transparencia del PJ?
2. ¿Cómo proyecta el PJ su discurso de transparencia a la ciudadanía a través de la prensa? ¿Cuál es el papel de la comunicación en ese proceso de proyección?
3. ¿Cómo interpreta la prensa el discurso de transparencia del PJ?
4. ¿Cuál es la relación entre el discurso de transparencia que desea proyectar el PJ y la interpretación de la prensa de ese mismo discurso?

2.2. OBJETIVOS DE INVESTIGACIÓN

2.2.1. Objetivo general

A la luz de la crisis de legitimidad del Poder Judicial, analizar el discurso de transparencia en el PJ y la interpretación que hacen los medios de comunicación, con el fin de generar conocimiento sobre las prácticas comunicativas en torno a la transparencia en el sector público.

2.2.2. Objetivos específicos

- a. Caracterizar el discurso de transparencia que tienen las instancias involucradas con la gestión de la transparencia en el PJ.
- b. Identificar las tácticas que utiliza el PJ para proyectar estas visiones de transparencia a la ciudadanía a través de los medios de comunicación.
- c. Analizar la interpretación que los medios de comunicación dan al discurso de transparencia del PJ.
- d. Analizar la relación entre el discurso de transparencia que proyecta el PJ y el que comprende la prensa.

3. ESTADO DE LA CUESTIÓN

Para conocer cómo se han analizado los procesos de comunicación en torno a la transparencia, se abordaron dos áreas de estudio específicas: (1) la comunicación organizacional y (2) la transparencia en el sector público; además que se buscó verificar si existen zonas de contacto entre ambas áreas.

Se priorizaron, como criterios de búsqueda, aquellos textos de revistas especializadas o libros que tuvieran una fecha de publicación menor a los diez años a partir del inicio de este proyecto, para asegurar su vigencia, actualidad y fuente de confianza. Sin embargo, la cantidad de información que se pudo recabar bajo estos criterios fue bastante limitada, por lo que -como podrá verse en las siguientes líneas- no pareciera ser aún un tema de interés para la academia, al menos desde el punto de vista empírico.

Por ejemplo, en el caso del estudio de la comunicación de organizaciones públicas, se pudo constatar que, como ya lo dijeran Canel y Sanders (2010), las investigaciones se han mantenido principalmente en torno a las polémicas, gestión de crisis, análisis del discurso y comunicación político-electoral pero, más allá de ello, los abordajes son escasos y en ningún caso realizan comparaciones entre los procesos comunicacionales de organizaciones estatales de diversos países que permitan enriquecer la agenda académica (Canel y Sanders 2010).

Un ejercicio similar realizaron Canel y Luoma-aho (2018) quienes insisten en que "a pesar del papel clave que desempeña la comunicación en la provisión de servicios y bienes públicos, aún no se ha analizado por completo, y se necesita más investigación para abordar el desafío que enfrentan las organizaciones del sector público a nivel mundial para llegar a los ciudadanos, involucrarlos en procesos administrativos y mantener su confianza" (p. 13).

Por su parte los acercamientos relacionados con transparencia propiamente, según la búsqueda realizada, también son escasos y no necesariamente se hacen desde una visión de la rendición de cuentas como parte de un proceso comunicativo.

Pareciera sorprendente, dice Etzioni (2010), que existan tan pocos acercamientos empíricos relacionados con la transparencia y sus efectos en el sector público. Para ilustrar lo

anterior, sirva destacar el trabajo de Cucciniello, Porumbesco y Grimmelikhuijsen (2017) quienes hicieron una revisión de textos en inglés dedicados al estudio de la transparencia desde 1990 hasta 2015. En este estado del arte, los investigadores encontraron que de 1990 al 2000 solo se hicieron cuatro aportes académicos al tema de la transparencia y que no fue hasta 2011 que comenzó a crecer el interés empírico sobre el tema, lo cual explica la poca literatura que se puede hallar. Además, descubrieron que Estados Unidos y Europa son los espacios geográficos que más se han interesado por estudiar la transparencia, mientras que Asia, Latinoamérica y África no han dedicado tanto al tema¹¹.

Además, otros autores como De Fine Licht, Naurin, Esaiasson y Gilljam (2012) consideran que es difícil plantear generalizaciones sobre el poder de la transparencia en la legitimación del sector público sobre temas como la confianza, la legitimidad y el *accountability*; lo anterior, porque la transparencia depende de una serie de factores contextuales que rodean su uso por lo que los resultados a las investigaciones son mixtos (Cucciniello *et al* 2017). Ahora bien, realizar el estudio a lo interno de las organizaciones no necesariamente arroja datos más uniformes pues, aún si los estudios se realizan para conocer la causalidad en la gestión de la transparencia, existe una dificultad empírica asociada a la obtención de datos comparables sobre la toma de decisiones relacionada con los contextos sociales, políticos, normativos y hasta estructurales de las organizaciones (De Fine Licht *et al* 2012).

Dado lo anterior, buena parte de la bibliografía encontrada gira en torno a otras visiones o usos de la transparencia. Por ejemplo, la transparencia desde plataformas electrónicas, de esta manera se abordan temas relacionados con la gobernanza electrónica o digital (e.g. Herrero *et al* 2017; Mergel 2012; Gathegi 2005; Grimmelikhuijsen 2009; Grimmelikhuijsen 2012) o bien, el uso de aplicaciones digitales en gobiernos locales (e.g. Delgado *et al* 2017; Martínez *et al* 2016; Armstrong 2010). Todos estos textos buscan explorar cómo se utiliza el espacio digital para informar sobre acciones de gobierno, con resultados variados. Sin embargo, textos relacionados con la transparencia como proceso eminentemente comunicacional o los efectos que su uso genera a lo externo de las organizaciones, siguen siendo limitados.

¹¹ Esto se puede explicar, al menos para el caso latinoamericano, porque los investigadores únicamente se centraron en analizar textos en inglés (Cucciniello *et al* 2017); de cualquier manera, la búsqueda de estudios empíricos relacionados con transparencia que se realizó para la presente investigación, no encontró gran cantidad de títulos relacionados al tema. Lo anterior puede deberse a que el contexto que rodea la administración pública de los países en desarrollo, puede llevar a los investigadores latinoamericanos a ocuparse de otros temas (*idem*).

Destacan, principalmente, los diversos estudios que ha realizado Grimmelikhuijsen (2009; 2011; 2012) y Meijer, Grimmelikhuijsen, Nell y Lentz (2014); Grimmelikhuijsen y Klijn (2015); Piotrowsky, Grimmelikhuijsen y Deat (2017); y Cucciniello y otros (2017). Estos autores han enfocado sus abordajes a cuestionar la estrategia tras las narrativas que las instituciones públicas utilizan en su relación con la ciudadanía (Grimmelikhuijsen *et al* 2011; Piotrowsky *et al* 2017) o la necesidad de que las informaciones que se presentan a la ciudadanía, desde la complejidad del aparato público, sean lo suficientemente claras y sin obviar aquellos aspectos legales que son importantes de comunicar (Meijer *et al* 2014). También destacan los trabajos que abordan la relación que existe entre la generación de mayor confianza en el sector público a partir de una mayor divulgación y conocimiento sobre el funcionamiento del Estado como los desarrollados por Grimmelikhuijsen (2009; 2012) como por ejemplo la divulgación a través de plataformas digitales aunque, según halló el.

Como la transparencia es entendida como un deber del Estado por comunicarse y rendir cuentas, otros acercamientos académicos ofrecen un enfoque más normativo. Sirva destacar las investigaciones empíricas relacionadas con la publicación de datos abiertos en los sistemas judiciales (Elena 2015); estudios comparados sobre los marcos normativos relacionados al acceso libre a la información (Sandoval 2008); o, más relacionado al área comunicacional, el estudio de Gateghi (2005) sobre el acceso a internet y nuevas tecnologías como eje fundamental para el acceso a la información jurídica.

Si bien estos aportes no se hacen, propiamente, bajo el entendido de que la comunicación es constitutiva de todo el proceso de transparencia como tal, sin duda representan una contribución importante y valiosa para la investigación.

Ahora bien, se encontraron algunos acercamientos, propiamente, desde las ciencias de la comunicación (Herranz de la Casa; Rivas 2011; Mergel 2012, Herrero 2017; Martínez, Piñeiro y Baamonde 2016; Scholl y Luna 2011; Fairbanks, Plowman y Rawlins 2007). Algunos de ellos, por ejemplo, tienen un enfoque instrumental de la comunicación, como es el caso del estudio del uso de plataformas digitales como *Twitter* desde el sector parlamentario de Mergel (2012) con un enfoque exploratorio sobre el uso de esa red social para informar sobre asuntos públicos.

Otros aportes, al contrario, apuestan por el valor estratégico de los procesos comunicacionales: por ejemplo, el que realiza Herrero (2017) relacionado al funcionamiento de salas de prensa digitales en ayuntamientos y Martínez, Piñeiro y Baamonde (2016) quienes realizaron un ranking que busca comparar la transparencia en gobiernos locales; o el de Scholl y Luna (2011) quienes generaron un modelo relacional entre el gobierno, la prensa y la ciudadanía para intentar explicar, hipotéticamente, la relación dinámica intrínseca entre estos tres sectores. También destacan los aportes de Fairbanks, Plowman y Rawlins (2007) quienes desarrollaron un estudio sobre los factores personales, organizativos y recursivos que influyen el grado de transparencia que pueda tener una organización; y de Meijer y otros (2014) quienes aseguran que la gestión de la transparencia debería formar parte de un proceso de comunicación estratégica que permita decidir qué y cómo se comunica.

Finalmente, la tesis de Rivas (2011), con una mirada desde la administración pública, desarrolló un modelo orientado a la aplicación de transparencia en instituciones públicas mexicanas pero con una visión instrumentalizada del proceso comunicacional ignorando su valor estratégico. Algo similar realizó Herranz de la Casa (2010) aunque su modelo sí contempla un proceso de planificación estratégica de la comunicación a la vez que propone diferentes niveles relacionales dependiendo del vínculo que la organización tenga con sus públicos ya segmentados. En ambos casos, la aplicación de los modelos busca demostrar que la transparencia y la comunicación están íntimamente relacionados y permiten una mejor gestión de los procesos transparentes. Si bien el modelo de Herranz de la Casa está pensado para organizaciones sin fines de lucro, y no necesariamente para las particularidades del sector público, es uno de los escasos hallazgos de investigación empírica relacionada con el tema.

2.1. BREVES REFLEXIONES

A partir de la literatura consultada, queda en evidencia que los aportes relacionados con comunicación organizacional y transparencia en el sector público son escasos y no necesariamente presentan líneas de estudio que puedan resultar en una base científica inicial homogénea para otros estudios de investigación. Todos los estudios son distintos y parten de premisas diferentes. Lo anterior sucede porque los contextos socio-políticos de todas las organizaciones son distintos por lo que realizar comparaciones en la gestión de

la transparencia podría ser estéril (Cucciniello *et al* 2017; De Fine Licht *et al* 2012), sobre todo si se trata de estudios desarrollados en países diversos.

De hecho, tal cual se ampliará en los siguientes párrafos, las investigaciones empíricas encontradas no podrían ser comparadas entre sí porque (1) no parten de un mismo supuesto sobre qué es la transparencia; (2) no están realizadas en un contexto similar; y (3) no hay un estándar para estudiar el tema por lo que, tampoco, presentan resultados similares.

a. Supuestos disímiles

En primera instancia, al no partir de un mismo supuesto sobre el concepto de la transparencia, los resultados son disímiles. Canel (2018) explica que esto sucede porque la literatura no se ha empleado tanto en proporcionar definiciones sino en las herramientas con las que se pueda entender en qué consiste ser transparente.

A ello se une que algunos autores dan por cierto que la transparencia no puede ser vista como 'la cura a todos los males' pues solamente funciona en algunas condiciones y que, aunque podría resultar eficaz para lograr ciertos resultados, como aumentar la participación, mejorar la gestión financiera y reducir la corrupción, suele ser menos efectiva cuando se trata de generar confianza y legitimidad en el gobierno (Cucciniello *et al* 2017; De Fine Licht *et al* 2012; Meijer *et al* 2014). Por ejemplo, De Fine Licht y otros (2012) comprenden que si bien existen razones teóricas para considerar que la transparencia produce legitimidad, también existe el riesgo de que se activen mecanismos que produzcan un efecto negativo como frustración y decepción, que pueden contribuir a un impacto negativo de la transparencia en la legitimidad.

Por razones como la anterior, Meijer y otros (2014) entienden que, en muchos casos, la gestión de la transparencia debería ser dirigida a públicos específicos y como parte de una estrategia de comunicación más grande. Para los autores, la transparencia dirigida¹² permite a los encargados de comunicación de una organización tener una posición sólida para determinar la provisión de información y un enfoque en la información que es fácil de entender para los usuarios, aunque esto signifique sacrificar la integridad de la información.

¹² Traducción libre de "targeted transparency" (Meijer *et al* 2014)

b. Contextos disímiles

En segunda instancia, sirva destacar que no todas las experiencias investigativas están llevadas a cabo en contextos similares.

La mayor parte de los textos está en inglés y, con pocas excepciones (e.g. Rivas 2011; Elena 2015; Bonales *et al* 2013; Brocco *et al* 2018), se realizan desde espacios diferentes al latinoamericano, como Europa y Estados Unidos, lo cual denota una incidencia menor del tema en la región. En el caso específicamente costarricense no se encontró ninguna referencia empírica que tratara el tema; sin embargo, ha sido la OCDE con el auspicio económico de la Embajada Británica en el país, quienes han impulsado la agenda de transparencia y gobierno abierto (Zúñiga, 2018). Surge entonces la interrogante de si serán procesos efectivos tomando en cuenta que son ideas que surgen de contextos distintos al costarricense y que, como ya la academia ha delimitado, no siempre se pueden obtener los mismos resultados aplicando la misma fórmula.

c. Resultados disímiles

Esa última idea lleva a la tercera reflexión y final. Al no poder hacer comparaciones, dadas las diferencias contextuales, sociales, políticas que rodean a las organizaciones públicas (estén estas dentro de un mismo territorio o si se comparan organizaciones de diversos países) no existe un estándar¹³ de investigación que permita sentar una base para futuros estudios. Todos deben ser diferentes y partir, justamente, de esas características contextuales propias para cada caso específico. Lo anterior permite recalcar la importancia de realizar estudios empíricos en distintos países para comprender la transparencia desde las particularidades de cada contexto político, social y cultural.

¹³ Existen índices internacionales que buscan estandarizar la concepción de temas relacionados con la transparencia (e.g. *Open Government Index* del *World Justice Project* o *Corruption Perceptions Index* de *International Transparency*) que son basados en percepciones de sectores específicos como la ciudadanía, la academia o la prensa según cada caso. A nivel nacional, la Defensoría de los Habitantes realiza un estudio de transparencia en el sector público basado en la información de sus sitios en Internet; sin embargo, el llamado *Índice de Transparencia del Sector Público (ITSP)* no toma en cuenta las realidades institucionales, políticas, sociales y culturales que rodea a cada organización, ni tampoco verifica si la información es verdadera, solo que esté disponible.

4. JUSTIFICACIÓN

La motivación principal de este proyecto de investigación se concreta en tres premisas. En primer lugar, que las organizaciones cuyos representantes son elegidos en las urnas - o cuyo presupuesto se articula con recursos públicos- poseen una función comunicadora ante una ciudadanía a la que le asiste el derecho de exigir información para comprender qué sucede en el entorno político (Alvarado 2015).

A razón de contexto, como se expresó en líneas anteriores, actualmente la desafección por los procesos políticos y democráticos es una constante en crecimiento en la región latinoamericana. Aunado a ello, existe una importante crisis de deslegitimación de la clase política y las instituciones públicas en Latinoamérica por un aumento en la percepción de corrupción en el sector público (Castells 2009), con consecuencias que podrían verse reflejadas en la salud de nuestro sistema democrático.

Consciente de ello, la institucionalidad ha hecho un esfuerzo por emprender y sostener mecanismos de transparencia, rendición de cuentas y participación ciudadana que les permita luchar contra la corrupción; sin embargo, estos esfuerzos están planteados en función de mejorar su legitimidad y no precisamente como un proceso de comunicación para entablar relaciones de confianza con la ciudadanía y sus públicos estratégicos.

Lo anterior lleva a la segunda premisa: los procesos de transparencia son, en sí mismos, procesos de comunicación. Como quedó demostrado en el apartado anterior, la academia no ha estudiado el fenómeno desde la mirada comunicacional, pero el acto de ofrecer información al administrado y buscar su participación en los procesos del Estado son, sin lugar a dudas, procesos que requieren apartarse del monólogo para comenzar a dialogar. Y, más allá, pensar ese diálogo desde una visión estratégica de relacionamiento.

Porque, valga recordar, la institución no solo se comunica con la ciudadanía, se relaciona con otros actores fundamentales en democracia como la prensa. De ahí que la tercera premisa de la que parte esta investigación sea comprender que la forma en que los medios de comunicación perciban y proyecten estos procesos

comunicacionales, podría incidir directamente en lo que la misma ciudadanía opine sobre la institucionalidad pública.

Mucho se ha hablado de cómo los mecanismos de transparencia de las instituciones públicas surgen como respuesta al señalamiento de los medios de comunicación como principales denunciadores de la opacidad (e.g. Castells 2009; Alcántara 2012; Tufro 2007; Canel 2010) pero poco se ha hablado sobre por qué, en ocasiones, el mecanismo no funciona y la institución ve cómo todos sus esfuerzos de transparencia se vuelven nada ante el poder deslegitimador del escándalo mediático.

En razón de ello, este proyecto espera contribuir con una investigación relacionada con la comunicación en las organizaciones públicas y con la gestión de la transparencia en el sector público. El objetivo es que futuras investigaciones se ocupen de conocer los alcances de la transparencia, en cuanto a la percepción por parte de la ciudadanía y si resulta verdaderamente en un aporte a la construcción democrática o, más bien, la debilita.

El apartado anterior aclaró que los aportes relacionados con comunicación organizacional pública y, más aún, con la transparencia entendida como proceso organizacional, son sumamente escasos. Para quien suscribe, ignorar los procesos de comunicación gubernamental implica, en alguna medida, mostrar desinterés por los procesos democráticos y la posibilidad de que la ciudadanía y los diferentes sectores puedan sostener diálogos bidireccionales con los gobiernos, a fin de enrumbarse al planteamiento de cambios sociales. Bajo la premisa de que la comunicación es constitutiva de las organizaciones (si se entiende al mismo Estado como una organización), pareciera desafortunado no incluir el estudio de la comunicación gubernamental, más aún cuando se trata de participación y demandas ciudadanas.

5. MARCO TEÓRICO

Como se mencionó en líneas anteriores, las estrategias para promover transparencia proactiva desde la institucionalidad pública latinoamericana fueron parte del resultado del contexto político-económico que rodeaba a la región (Alcántara 2012; García-Hernández 2014) en la década de 1980.

Bajo ese contexto, resulta trascendental conocer con detalle de dónde viene la necesidad –antes no vista- de que la ciudadanía tuviera acceso a cada paso que da el sector público y por qué dejó de bastar que se confiara a ciertas personas –a través del sufragio- la dirección y administración del país.

A razón de esta investigación, es importante aclarar que se comprenderá el concepto de transparencia como un proceso de comunicación dialógica que se refiere a la acción institucional de hacer disponible información de carácter público¹⁴, cuya liberación está sujeta a la comprensión, evaluación y realimentación de los públicos que la consumen¹⁵.

Para dar cuerpo a la definición anterior, los siguientes apartados pretenden poner en contexto el concepto de transparencia en dos dimensiones: (1) su conceptualización académica y (2) su conceptualización comunicacional. La primera pretende dar cuenta de las categorías de estudio de la transparencia, así como los principales argumentos en favor y en contra de su ejecución en las instituciones. La segunda, de altísima relevancia para esta investigación, aborda la dimensión comunicativa, con el objetivo de defender el concepto de “condición comunicacional de la transparencia”.

¹⁴ Para referencia ver, por ejemplo, Fairbanks y otros 2007; Etzioni 2010; Lindstedt y Naurin 2010; De Fine Licht y otros 2012.

¹⁵ Para referencia ver, por ejemplo, Heald 2006; Rawlins 2009; Lindstedt y Naurin 2010; Canel 2018.

CONCEPTUALIZACIÓN ACADÉMICA DE LA TRANSPARENCIA

5.1.1. Categorías de estudio la transparencia

Heald (2006b) considera que el estudio de la transparencia debe analizarse según la dirección que esta toma dentro de las organizaciones, sea de forma vertical (transparencia hacia arriba o hacia abajo) u horizontal (transparencia hacia afuera o hacia adentro):

- **Transparencia hacia arriba.** Nivel jerárquico superior puede observar la conducta, el comportamiento o resultados del subordinado jerárquico.
- **Transparencia hacia abajo.** El "gobernado" puede observar la conducta, el comportamiento o los "resultados" de sus "gobernantes" o, a lo interno de la organización, de sus propios jefes.
- **Transparencia hacia afuera.** Tanto el subordinado como el nivel jerárquico superior pueden observar lo que está sucediendo a lo externo de la organización. Según Heald (2006b) la capacidad de ver desde el exterior es fundamental para la capacidad de una organización para comprender el contexto en el cual se inserta la organización.
- **Transparencia hacia adentro.** Los agentes externos a la organización pueden observar lo que está sucediendo dentro. El autor aclara que este eje guarda relación con la legislación sobre acceso a la información¹⁶ y sobre los mecanismos de control social que imponen patrones de comportamiento.

Para Cucciniello y otros (2017) existen dos diferentes categorías que la academia ha otorgado al concepto de transparencia: la transparencia de los objetos y la transparencia de las actividades.

La transparencia de los objetos, siguiendo a los autores, ha sido de mayor interés para la academia y se refiere a la gestión de la transparencia relacionada a los procedimientos y costos administrativos. Bajo esta categoría, los autores definen tres subcategorías: (1) la transparencia presupuestaria, que se refiere a cómo las organizaciones públicas utilizan su dinero y las medidas que toman para divulgar su información financiera; (2) la transparencia administrativa, que analiza las características estructurales y los procedimientos de las organizaciones públicas, así como las diferentes funciones que desempeñan; y (3) la transparencia política, referida a la información sobre los

¹⁶ Como dato interesante, de acuerdo con la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Costa Rica es el único país centroamericano -y uno de los pocos latinoamericanos- que no cuenta con legislación para regular el acceso a la información.

funcionarios electos, desde su salario hasta su participación en diversos procesos de toma de decisiones.

Por su parte, estos mismos autores destacan que la transparencia de las actividades se refiere a la ejecución de los procesos transparentes. Al respecto, encuentran (1) la transparencia en la toma de decisiones, (2) transparencia en las políticas y (3) transparencia en los resultados de las políticas como subcategorías.

Para complementar lo anterior, Heald (2006b) considera que hay que diferenciar entre los resultados¹⁷ y los procesos. Para ello, propone una categorización basada en tres dicotomías:

- **Resultado vs. Proceso.** Se presta mayor atención a los resultados que a los procesos que se siguen para obtener esos resultados.
- **Transparencia retrospectiva vs. Tiempo real.** La transparencia en retrospectiva se da cuando una organización ejecuta sus labores y divulga la información de forma retroactiva, por lo que la valoración que se realice se hará sobre resultados concretos. En contraposición, la transparencia en tiempo real significa que los procesos internos de la organización son continuamente susceptibles de divulgación, lo que hace probable que estos puedan modificarse significativamente de manera defensiva y que, en consecuencia, no favorezca el desempeño eficiente de las tareas clave.
- **Transparencia nominal vs. Efectiva.** Heald (2006b) introduce el concepto de "ilusión de la transparencia" y explica que, incluso cuando la transparencia parece estar aumentando, según lo medido por algún índice o investigación, la realidad puede ser muy diferente¹⁸. En ese sentido, hay transparencia que existen solo en el nombre, mientras que hay otros procesos que sí resultan efectivos.

Ahora bien, comprendido el encuadre académico que recibe el concepto de transparencia, no está de más mencionar que existen algunas contraposiciones sobre su pertinencia o no en la dinámica organizacional. En razón de ello, a pesar de lo expuesto anteriormente, sirve comprender cuáles son los argumentos en favor y en contra de los procesos transparentes.

¹⁷ Traducción libre del inglés *event*, referido a la consecuencia de un proceso

¹⁸ Para aportar un ejemplo, el Índice de Transparencia del Sector Público (ITSP) que, anualmente, realiza la Defensoría de los Habitantes de Costa Rica, califica a cada institución pública según la cantidad de información que tenga disponible en su web, las posibilidades de acceso, entre otras variables. Sin embargo, el ITSP no revisa si la información es fidedigna o completa. Podría suceder que una organización con una alta nota en el Índice esté mintiendo o manipulando la información que ofrece a la ciudadanía.

5.1.2. Argumentos en favor y contra de la transparencia

Existen posiciones académicas encontradas en relación con los efectos y consecuencias de la transparencia en el sector público (Canel 2018; Grimmelikhuijsen y Klijn 2015).

Por un lado, los “optimistas de la transparencia”¹⁹ consideran que genera cercanía entre las personas y el sector público a la vez que les permite tener control y conocimiento sobre cómo funcionan las dinámicas de la institucionalidad (Etzioni 2010; Heald 2006a) y muchos han llegado a constatar que tiene un efecto positivo para el desarrollo de relaciones de confianza con públicos estratégicos (Grimmelikhuijsen 2012).

Sin embargo, otro sector duda de esos efectos optimistas de la transparencia. Para Canel (2018), el hecho de que se ponga a disposición de los públicos estratégicos mucha información no equivale, precisamente, a que esta sea comprendida ni tampoco a que el juicio de quien percibe la información sea imparcial. Rawlins (2008) argumenta que uno de los objetivos máximos de la transparencia es mejorar la capacidad de razonamiento de los públicos para así responsabilizar a las organizaciones por sus acciones, políticas y prácticas. Sin embargo, no está demostrado que mayor disponibilidad de información implique mayor capacidad de la persona ciudadana para determinar qué es lo mejor para la sociedad o siquiera a tomar mejores decisiones (Han 2013; Etzioni 2010). Más bien, existe evidencia de que podría traer efectos negativos en la calidad de la confianza porque podría agudizar la sensación de sospecha (Canel 2018; Grimmelikhuijsen y Klijn 2015; Han 2013; Grimmelikhuijsen 2009; 2011; 2012; O' Neill 2006).

Otro efecto negativo es que la transparencia podría desfigurar el sentido del secreto en la vida democrática (Canel 2018), principalmente porque la política es una acción estratégica y, por esta razón, es propia de ella una esfera secreta (Han 2013) en la que, para seguir una estrategia, se selecciona la información que se hace pública sin que eso signifique que se está ocultando información con miras a la corrupción.

Si bien Román (2018) comenta que el control sobre la información y sobre la interpretación de la realidad es crucial para el poder político pues le podría permitir que oculte actos de corrupción, negligencia o efectos negativos de sus decisiones; Canel

¹⁹ Traducción libre de “*transparency optimists*” (Grimmelikhuijsen 2012)

(2018) también argumenta que parte del éxito de algunas políticas públicas parten justamente de su secretividad como, por ejemplo, la lucha contra la corrupción.

En razón de lo anterior, la autora considera que el desafío es determinar qué información merece mantenerse en secreto para lograr la eficacia de las políticas públicas; principalmente porque algunos de los efectos derivados de la vigilancia extrema es que podría paralizar la acción pública (Innerarity 2015; Román 2016) porque es común que las opiniones masivas, producto de la transparencia, impidan que los proyectos o ideas siquiera se materialicen. Al final, estos mecanismos de control derivan en un exceso de desconfianza y visión negativa de la política y alimentan la cultura de la sospecha (De Fine Licht *et al* 2012; Román 2017).

Es por ello que, siguiendo a Thompson (2001), la clase política acaba por someterse a la autorrevelación para no generar desconfianza sobre su gestión, pero lo hace mostrando sus cualidades personales más que sus logros en la vida pública y se someten al escrutinio de su vida privada de forma voluntaria, justamente, para encontrar esa empatía aunque eso solo derive en una mayor y más agobiante vigilancia y control de cada paso que se da (Han 2013).

Lo anterior lleva a un tercer desacuerdo con la transparencia y es que esta tiene una tendencia a no distinguir el ámbito público del privado (Han 2013; Canel 2018). Paradójicamente, la aplicación de un derecho fundamental como el acceso a la información pública contraviene el derecho fundamental de la privacidad. Al hacer totalmente accesible la información, se puede perder la perspectiva de la búsqueda de la verdad y, más bien, se desencadena un uso basado en otros criterios mayormente relacionados con la búsqueda del escándalo (Castells 2009; Filgueiras 2016).

Sin embargo, ante la actual crisis de legitimidad en el sector público, no es extraño que los diferentes actores políticos busquen mecanismos para blindarse de los ataques, usualmente, provenientes de la prensa. De acuerdo con Alcántara (2012) algunos buscan evitar, cuanto puedan, cuestionamientos indeseados; otros prefieren construir sus discursos distanciados de la del "político profesional" para "despolitizar" sus acciones y convertir al político tradicional en el adversario, trazando, así, una barrera simbólica (Tufro 2007).

A partir de ello, la transparencia toma la forma en un nuevo mecanismo de opresión y “fomenta el uso instrumental de la información y, en consecuencia, fomenta también una cultura moralista que no se preocupa por la comprensión, sino por mantener vivo el escándalo” (Filgueiras 2016). Nótese, eso sí, que el hecho de que el poder político se sienta bajo un estricto control, en plena sociedad de la información, no necesariamente mejora su comportamiento, no garantiza la verdad, ni tampoco le disuade del uso del secreto (Innerarity 2015; Han 2013).

5.2. CONCEPTUALIZACIÓN COMUNICACIONAL DE LA TRANSPARENCIA

5.2.1. Condición comunicacional de la transparencia

Como se ha intentado establecer en las líneas anteriores, la comunicación es un eje transversal que debe permear el estudio sobre la gestión de la transparencia en el sector público, porque no es posible desligar una de la otra: la acción de abrirse es, en sí misma, una acción de comunicación. Es por ello que esta investigación defiende que la transparencia posee una “condición comunicacional”.

Si se entiende que las organizaciones son colectividades sociales que se producen, reproducen y transforman a través de prácticas de comunicación deliberadas (Mumby y Claire 1997), se propone superar la visión de que la transparencia es un proceso institucional en un nivel diferente de análisis, divorciado de los actos y prácticas de comunicación.

Siguiendo a Putnam y Banghart (2017) esta investigación parte de que la transparencia tiene una naturaleza comunicacional porque su existencia misma depende de acciones, interacciones e interpretaciones que emergen de la comunicación.

La *Imagen 1* pretende explicar cómo funciona el proceso de transparencia bajo esa dinámica. Es decir, la transparencia emerge y tiene lugar en la comunicación, pues esta es indispensable para su existencia: para materializar la transparencia, la organización debe tomar la decisión consciente de hacer disponible su información de interés público (acción y someterla a un intercambio de información con sus públicos estratégicos que implica relacionamiento (interacción) así como la posterior resignificación y evaluación (interpretación) que esos públicos den a la información que reciben, con la posibilidad

de que esta interpretación repercute en nuevas acciones de transparencia o transformaciones en las ya existentes.

Imagen 1. Modelo de la Condición Comunicacional de la Transparencia



FUENTE: Elaboración propia

Nótese que la construcción de sentido de la transparencia a nivel organizacional requiere que, a lo interno, se lleve a cabo el proceso completo pues la interpretación sobre la transparencia que realizan las propias esferas organizacionales inciden directamente en las acciones que vayan a emprenderse. Sin embargo, los públicos estratégicos intervienen únicamente en los procesos de interacción e interpretación, pues la decisión de abrir los datos e información de interés público es una acción exclusiva de la organización que puede darse de forma proactiva o reactiva ante la realimentación que recibe.

En razón de lo anterior, la decisión sobre cómo se llevan a cabo los procesos de transparencia, debería darse en condiciones que permitan a las y los profesionales en comunicación decidir qué y cómo se comunica en función de una estrategia institucional previamente delimitada (Meijer *et al* 2014; Heald 2006a; Suchmann 1995) y que tome en cuenta las necesidades y el contexto que rodea a sus públicos de interés. Desde ese punto de vista, la comunicación es entendida como un proceso a través del cual se construye sentido a través de la interacción, en lugar de ser simplemente un conducto para promulgar discursos unidireccionales (Cornelissen *et al* 2015; Putnam y Banghart 2017).

Lo anterior tomando en cuenta que la apertura de información no es, *per se*, sinónimo de transparencia; para ello se requiere que la información sea decodificada y comprendida tanto por la organización en su rol comunicador como por el perceptor de la información (Heald 2006b; Canel 2018; Han 2013) de modo que se generen

procesos de interacción, interpretación y realimentación que solo son posibles en la bidireccionalidad de la comunicación.

5.2.2. Discurso de transparencia

La "condición comunicacional de la transparencia" requiere entonces que se superen las visiones simplistas que minimizan los grados de agencia que tanto los emisores como los perceptores pueden tener en los procesos de comunicación y construcción de significados (Cornelissen *et al* 2015); es decir, la gestión del discurso organizacional.

Los acercamientos interpretativos enfatizan en cómo los actores transforman los fenómenos sociales en textos, narrativas y discursos que toman relevancia en las prácticas organizacionales (Putnam y Banghart 2017). Incluso, para Mumby y Clair (1997) las organizaciones -y, por ende, sus procesos internos- solo existen porque los miembros de las organizaciones las crean por medio del discurso. Van Dijk (1997) considera que hay varios tipos de abordajes para el estudio de este fenómeno: (1) uno relacionado con la estructura a nivel lingüístico (sintaxis, semántica, estilística y retórica), (2) otro relacionado con los procesos cognitivos que intervienen en la producción y comprensión del lenguaje y, finalmente, (3) uno que tiene que ver con las acciones que se emprenden como parte de fenómenos prácticos, políticos y sociales.

Esta investigación se enmarca en esta última variante, según la acepción de Gee (2013) quien entiende el discurso como el conjunto de acciones al servicio de promulgar una identidad institucional específica que sea reconocida socialmente²⁰. Estas acciones, advierte Van Dijk (1997), hay que entenderlas en un contexto social y cultural.

Este enfoque cultural del discurso (Mumby y Clair 1997), está relacionado con las prácticas discursivas que contribuyen a generar significados. En ese sentido, la forma en que se conectan las normas y valores institucionales, así como los medios por los cuales se expresan y proyectan estos valores cobran una especial relevancia en la gestión del discurso de la transparencia.

Esta delimitación permitiría enmarcar la gestión de transparencia del PJ como proceso comunicacional que se gesta y se proyecta; y, a la vez, conocer la percepción que tiene

²⁰ A este, Gee le llama Discurso con "D" mayúscula, pues entiende que el discurso (en minúscula) se refiere al abordaje de tipo lingüístico.

la prensa sobre ese discurso, en el entendido de que esta es una de sus principales públicos estratégicos y, además, es una de las principales mediadoras de ese discurso entre el PJ y la ciudadanía. Es decir, la prensa se configura en un público con características especiales en la medida en que su creación de sentido permea la creación de sentido de otros públicos estratégicos para la organización.

6. DISEÑO METODOLÓGICO

La investigación se desarrolló desde un enfoque cualitativo porque este permite abordar el objeto de estudio sin las limitaciones propias de las categorías predeterminadas de análisis, lo cual contribuye con la profundidad, apertura y detalle de la investigación, a diferencia de los métodos cuantitativos que sí requieren el uso de medidas estandarizadas para que las diferentes perspectivas y las experiencias de las personas pueden encajar en un número limitado de categorías (Patton 2001).

En ese sentido, se utilizaron métodos cualitativos para captar, contextualizar e interpretar, en términos culturales concretos, la conceptualización, proyección y percepción de la transparencia que se lleva a cabo desde el Poder Judicial (PJ).

Lo anterior cobra especial relevancia porque, si bien existen numerosos textos que estudian la transparencia desde la teoría, como quedó evidenciado en el apartado del Estado de la Cuestión, las investigaciones empíricas encontradas son escasas y, además, no pueden ser comparadas entre sí porque no parten de un mismo supuesto sobre qué es la transparencia ni tampoco están realizadas en un contexto similar.

Bajo ese entendido, no es posible tomar como referencia la metodología de investigaciones anteriores, razón por la cuál se desarrolló una propia, bajo la categoría de investigación de transparencia administrativa (Cucciniello y otros 2017) que busca analizar las características estructurales y los procedimientos del Poder Judicial, en este caso, así como las diferentes funciones que desempeñan alrededor de las prácticas de transparencia.

Para lograrlo, siguiendo a Vasilachis de Gialdino (2006), se realizó un enfoque en el origen de los resultados basados en análisis de experiencias de los actores que participan de los procesos estudiados y sus prácticas en torno a esos temas; es decir, en cómo las personas participantes del estudio hacen sentido de las características estructurales y procedimientos en torno a la transparencia, así como las acciones alrededor de estos procesos.

6.1. RECOLECCIÓN DE DATOS

Con el fin de facilitar el proceso investigativo y dar respuesta a los objetivos específicos planteados para esta investigación, se definieron tres ejes de análisis: (1) el discurso de transparencia movilizado por el PJ, (2) el proceso de comunicación de ese discurso y (3) la interpretación que la prensa, en tanto agente mediador, hace de ese discurso.

a. Eje 1: Discursos de transparencia

En este eje se analizó la procedencia del concepto 'transparencia', es decir, de dónde lo toma la institución para aplicarlo en sus procesos internos. Asimismo, se consideró relevante conocer el objetivo que cobra la transparencia dentro de la dinámica institucional y las motivaciones que existen para ejecutar procesos de ese tipo. El análisis de esos aspectos permitió delimitar cuál es el concepto de transparencia que se trabaja institucionalmente y que se pone de manifiesto en la cultura organizacional.

Los mecanismos para obtener esta información se definieron como entrevistas semiestructuradas a personas funcionarias relacionadas con los procesos de transparencia, así como análisis de contenido de los documentos relacionados con la ejecución de transparencia en el PJ.

La *Tabla 1* resume la definición conceptual y la operacionalización de la recolección de datos para el primer eje de estudio.

Tabla 1. Conceptualización y operacionalización del Eje 1 de análisis: Discursos de transparencia.

EJE 1: DISCURSOS DE TRANSPARENCIA			
OBJETIVO ESPECÍFICO AL QUE RESPONDE	Caracterizar el discurso de transparencia que tienen las instancias involucradas con la gestión de la transparencia en el PJ.		
DEFINICIÓN CONCEPTUAL	DEFINICIÓN OPERACIONAL		
	Operacionalización	Técnica de recolección de datos	Técnica de análisis
Permite establecer cuál es el concepto de transparencia que se trabaja institucionalmente y que se pone de manifiesto en la cultura organizacional	Conceptualización institucional de la transparencia a. Procedencia del concepto (ej. corriente internacional, decreto, decisión institucional...)	Guía de entrevista semiestructurada dirigida a las personas encargadas de llevar a cabo los procesos relacionados con la transparencia institucional en el PJ.	Análisis temático
	b. Objetivo de la transparencia dentro de la institución c. Motivación para incorporar la transparencia en la dinámica institucional	Revisión documental	Análisis temático de documentos (reducción de los datos a través de ciclos de codificación)

Fuente: Elaboración propia

b. Eje 2: Procesos y comunicación en torno al concepto de transparencia.

Este eje de análisis tuvo como objetivo comprender cómo son los procesos que se llevan a cabo para ser transparente, especialmente, aquellos que tienen que ver con aspectos comunicacionales. De ese modo, se indagó sobre la existencia de una estrategia, protocolo u otra disciplina sobre la cual se enmarcaran los procesos de transparencia, así como los agentes a cargo de ponerla en práctica. Asimismo, se investigaron los mecanismos de proyección de transparencia, con énfasis en aquellos dirigidos a la prensa.

Con el análisis se buscó comprender el proceso sobre el cual se enmarca la transparencia, sus principales objetivos institucionales y el rol que tiene la comunicación en esa dinámica. Además, permitió entender cómo se lleva a cabo la proyección de la transparencia a los medios de comunicación.

Similar a la categoría anterior, se realizaron entrevistas semiestructuradas a personas funcionarias relacionadas con los procesos de transparencia, así como análisis de contenido de los documentos relacionados con la ejecución de transparencia en el PJ. Dentro de estos últimos, se incluyeron los comunicados de prensa liberados por el PJ en el periodo de estudio.

La *Tabla 2* resume la definición conceptual y la operacionalización de la recolección de datos para el segundo eje de estudio.

Tabla 2. Conceptualización y operacionalización del Eje 2 de análisis: Procesos de comunicación en torno a la transparencia

EJE 2: PROCESOS DE COMUNICACIÓN EN TORNO A LA TRANSPARENCIA			
OBJETIVO ESPECÍFICO	Identificar las tácticas que utiliza el PJ para proyectar estas visiones de transparencia a la ciudadanía a través de los medios de comunicación.		
DEFINICIÓN CONCEPTUAL	DEFINICIÓN OPERACIONAL		
	Operacionalización	Técnica de recolección de datos	Técnica de análisis
Permite comprender cómo se comunica el discurso de transparencia del PJ y cuál es el objetivo que se pretende con esa proyección . Se presta especial atención a los mecanismos de proyección a la prensa.	Estrategia/disciplina/protocolo para determinar el qué y el cómo de la transparencia Actores involucrados en la definición de la estrategia/disciplina/protocolo y sus funciones a. Grado de involucramiento de profesionales en comunicación b. Grado de involucramiento de jerarcas	Entrevista semi-estructurada individual dirigida a las personas encargadas de llevar a cabo los procesos relacionados con la transparencia institucional en el PJ.	Análisis del discurso
	Mecanismos para proyectar transparencia institucional a. Mecanismos institucionalizados b. Mecanismos no oficiales	Revisión de documentos oficiales	Análisis temático de documentos oficiales, actas y comunicados a la ciudadanía proporcionados por el propio PJ (reducción de los datos a través de ciclos de codificación) Análisis de contenido de comunicados.

Fuente: Elaboración propia

c. Eje 3: Interpretación del discurso de transparencia por parte de la prensa.

Tomando en cuenta los objetivos de investigación, el valor de la interpretación de la prensa es motivo de análisis porque permite comprender cómo perciben los medios de

comunicación el discurso identificado en el Eje 1 de análisis y si el proceso de proyección analizado en el Eje 2 colabora en esa interpretación discursiva por parte de la prensa.

Para conocer esas percepciones, se realizaron entrevistas individuales a representantes de la prensa especializados en cobertura política y/o de asuntos judiciales durante el periodo de estudio, así como a los directores de las empresas mediáticas para las cuales laboran, de modo que se pudiera conocer si existe una línea editorial que pudiera influir en el proceso de interpretación de la persona periodista.

La *Tabla 3* resume la definición conceptual y la operacionalización de la recolección de datos para el tercer y último eje de estudio.

Tabla 3. Conceptualización y operacionalización del Eje 3 de análisis: Interpretación del discurso de transparencia por parte de la prensa

EJE 3: INTERPRETACIÓN DEL DISCURSO DE TRANSPARENCIA POR PARTE DE LA PRENSA			
OBJETIVO ESPECÍFICO	Analizar la interpretación que los medios de comunicación dan al discurso de transparencia del PJ.		
DEFINICIÓN CONCEPTUAL	DEFINICIÓN OPERACIONAL		
	Operacionalización	Técnica de recolección de datos	Técnica de análisis
Permite comprender cómo percibe la prensa (que comunica directamente a la ciudadanía) la proyección de transparencia que realiza la PJ.	<p>Mecanismos de trabajo dentro del medio de comunicación</p> <p>a. Desarrollo diario de la sala de redacción</p> <p>b. Criterios de selección de temas para desarrollar</p> <p>c. Enfoque periodístico</p> <p>d. Fuentes periodísticas</p> <p>Transparencia en el Poder Judicial</p> <p>a. Conceptualización de la transparencia</p> <p>b. Mecanismos de obtención de información sobre el PJ</p> <p>c. Percepción de transparencia en el PJ</p>	Entrevista individual semi-estructurada a representantes de la prensa especializados en cobertura política y/o de asuntos judiciales.	Análisis temático (reducción de los datos a través de ciclos de codificación)

Fuente: Elaboración propia

6.2. SELECCIÓN DE LA MUESTRA

Para elegir el tamaño de la muestra se tomó en cuenta su conveniencia y su suficiencia; es decir, se hizo un balance entre la calidad de la información y cuán importante resultaba para la investigación (conveniencia), así como la cantidad de información que se recibió sin caer en la redundancia (saturación) (Vázquez y otros 2006).

Para elegir al recurso humano y la documentación aplicable a la muestra, se tomaron en cuenta algunos criterios generales:

- **Temporalidad.** Se tomó como punto de partida de la investigación la aprobación de la primer Política de Justicia Abierta (PJA) del Poder Judicial; es decir, el proyecto se ubica en el periodo que comprende del 12 de marzo de 2018 hasta el 31 de diciembre de 2019
- **Pertinencia.** Tanto los documentos como el recurso humano entrevistado forman parte de los procesos de aplicación de la PJA de forma activa o, en el caso de algunos documentos, son productos derivado de la aplicación de la política. En el caso de la prensa, se priorizó en personas periodistas especializadas en la cobertura de temas políticos y judiciales.
- **Alcance:** tanto los documentos como el recurso humano entrevistado han participado de procesos de transparencia con alcance institucional, es decir, que incluya a todas las instancias del Poder Judicial y no solo a una de ellas en específico²¹. En el caso específico de la prensa, se procuró que las personas periodistas se hayan mantenido activas cubriendo el tema judicial durante el periodo de estudio.

A partir de estos criterios generales, se procedió entonces a establecer criterios de elegibilidad específicos para las fuentes primarias y secundarias, así como sus respectivas técnicas de recolección para cada sujeto o documento que fuera elegible.

6.2.1. Criterios de elegibilidad de la muestra judicial

En el caso del PJ, se entrevistaron a las personas funcionarias que fungen como cabeza de los distintos procesos de transparencia con el fin de conocer, desde su perspectiva, cómo entiende la institución el concepto de transparencia y cómo lo proyecta a la

²¹ La transparencia es un eje transversal en el Plan Estratégico Institucional, por lo que todas las instancias adscritas al Poder Judicial, por separado, realizan sus propias acciones de transparencia a través de su plan operativo anual.

ciudadanía. A estas entrevistas se pretendió sumar a las personas que toman la decisión final sobre el proceso de proyección de la transparencia.

En primera instancia identificaron las instancias relacionadas con el proceso de transparencia, a partir de documentos y consultas extraoficiales a funcionarios del P.J. Lo anterior porque la PJA, al menos, menciona más de 20 actores diversos pues, de acuerdo con el Plan Estratégico Institucional (PEI), la transparencia es un eje transversal que debe ser aplicado en cada nivel institucional.

En razón de ello, el criterio de elegibilidad que primó en la elección del recurso humano fue su participación activa en la planificación y/o ejecución de procesos de transparencia dirigidas a la institución en todos sus niveles, para lo cual se definieron las siguientes instancias:

- **Comisión de Transparencia y Anticorrupción.** La comisión nació con el objetivo de brindar criterio técnico jurídico, que sirva de apoyo en las decisiones del máximo Jefe del Poder Judicial -Corte Plena-, y, además, de acompañamiento y supervisión de acciones que impactan la buena administración de la justicia, en materia anticorrupción y de integridad pública.

Está conformada por las personas Jefes del Ministerio Público, del Organismo de Investigación Judicial, de la Inspección Judicial, Oficina de Control Interno, un integrante del Consejo Superior y una persona Magistrada, quien funge a su vez, como persona coordinadora del órgano.

Durante el periodo de estudio, la coordinación recayó en la magistrada Nancy Hernández y, a partir de enero 2019, en la magistrada Patricia Solano quien además es la vicepresidenta de la Corte Suprema de Justicia (CSJ).

- **Comisión Nacional para el Mejoramiento de la Administración de la Justicia (Conamaj).** Es una entidad intersectorial conformada por representantes de 8 diferentes instituciones del sector justicia costarricense²². Dentro de sus múltiples objetivos, Conamaj trabaja el tema de "Justicia abierta".

²² Para referencia, está integrado por representantes de la CSJ, Tribunal Supremo de Elecciones, Comisión de Asuntos Jurídicos de la Asamblea Legislativa, Contraloría General de la República, Defensoría de los Habitantes, Procuraduría

Su coordinación recae en un magistrado de la CSJ, Román Solís Zelaya y, además, las personas que laboran para la entidad son funcionarias del PJ y tienen sus oficinas en el edificio central de esa institución. En razón de ello, la aplicación de la PJA a nivel institucional recae en Conamaj.

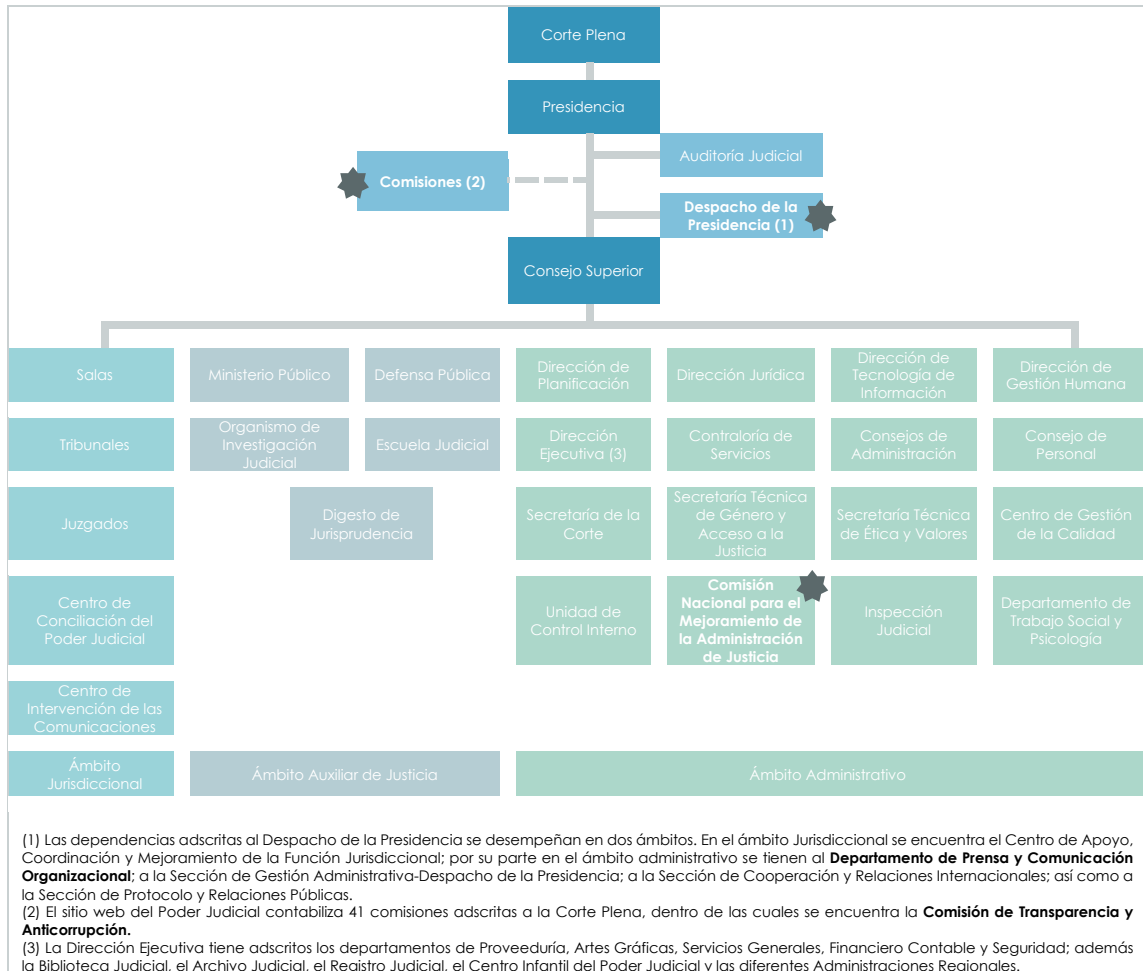
- **Departamento de Prensa y Comunicación Organizacional (DPCO).** Es el encargado de llevar a cabo los procesos de comunicación relacionados con el PJ y la CSJ por lo que está adscrita directamente al Despacho de la Presidencia del Poder Judicial.

Si bien algunas de las dependencias del PJ tienen sus propias áreas de comunicación (Sala Constitucional, Fiscalía, OIJ, Defensa Pública...) la gestión de la comunicación institucional que aglutina toda la institucionalidad judicial, recae en el DPCO.

- **Oficina de Cumplimiento.** Esta oficina fue creada durante el periodo de investigación (junio 2019) como producto de las acciones a cargo de la Comisión de Transparencia para mejorar los procesos internos. La Oficina de Cumplimiento tiene a su cargo trabajar en políticas anticorrupción y velar por su cumplimiento, con una especial atención a investigar la penetración del crimen organizado y el narcotráfico en el Poder Judicial.

Como referencia, la Imagen 2 presenta el organigrama del Poder Judicial con un destacado de la ubicación de las instancias relacionadas, específicamente con la planificación y ejecución de procesos de transparencia.

Imagen 2. Instancias relacionadas con transparencia en el organigrama general del Poder Judicial



FUENTE: Elaboración propia con base en la última información del Poder Judicial publicada en su sitio web con fecha de mayo 2017. El organigrama no refleja la ubicación de la Oficina de Cumplimiento pues esta fue creada en 2020.

Este primer filtro de instancias, permitió desprender los actores delimitados en la *Tabla 4*.

Tabla 4. Muestreo de recurso humano en el Poder Judicial

Instancia	Justificación	Actor	Observaciones
Comisión de Transparencia y Anticorrupción	Encargada de llevar a cabo acciones para procurar la transparencia y la lucha contra la corrupción el Poder Judicial	Nancy Hernández López , Magistrada de la Sala Constitucional del Poder Judicial. Coordinadora de la Comisión de Transparencia y Anticorrupción para el periodo 2014-2018, dejó el cargo a inicios de 2019.	Entrevista semiestructurada. Se llevó a cabo el 28 de mayo de 2019.
		Patricia Solano Castro , Magistrada Vicepresidenta de la CSJ. Coordinadora de la Comisión de Transparencia y Anticorrupción desde 2019 y hasta la fecha.	Entrevista negada a través de su secretaria, en razón de que la magistrada estimó innecesario dar declaraciones porque ya se había pactado entrevista con la Oficial de Cumplimiento.
		Elizabeth Chacón Ramírez , asistente de la coordinadora de la Comisión de Transparencia Nancy Hernández.	Difícil localización por cambio de oficina que, según comentó, la mantenía sin teléfono institucional. Se negó a dar entrevista hasta recibir visto bueno de una persona Superior pero, al dar seguimiento, no respondió más los correos electrónicos enviados.
Conamaj	Encargada de velar por el cumplimiento de la Política de Justicia Abierta	Personas funcionarias de la Comisión que participan de los procesos de transparencia y justicia abierta. Participaron 4 personas que solicitaron mantener reserva de sus nombres por temor a represalias de parte de superiores.	Entrevista semiestructurada, se llevó a cabo el 03 de mayo de 2019 de forma grupal, a solicitud de las y los entrevistados.
Oficina de Cumplimiento	Encargada de políticas anticorrupción y velar por su cumplimiento	Kenia Alvarado Villalobos . Oficial de Cumplimiento desde su creación en junio de 2019.	Entrevista semiestructurada, se llevó a cabo el 24 de enero de 2020.
Departamento de Prensa y Comunicación	Encargado de llevar a cabo la proyección de la transparencia a través de procesos de comunicación	Hugo Vega Castro , Jefe del Departamento de Prensa y Comunicación (DPCO); y Sandra Castro Mora , asesora legal y periodista de ese departamento.	Entrevista semiestructurada. Pactada para 12 de junio de 2019, cancelada por situación laboral de entrevistadora. Se realizó, finalmente el 22 de agosto de 2019, luego de varias cancelaciones por parte de los entrevistados.

FUENTE: Elaboración propia.

Ahora bien, la muestra primaria conformada por los actores de la transparencia en el PJ se complementó con la revisión de documentos que pudieran dar cuenta de la gestión de la transparencia a nivel institucional, así como verificar la permanencia de un discurso coherente.

Para recolectar estos documentos se hizo una revisión de la página oficial de Justicia Abierta del Poder Judicial (PJA)²³. Sin embargo, también se encontraron documentos en el sitio web oficial del PJ²⁴, específicamente en la página que contiene los Informes de Labores, la página de la Comisión de Transparencia, la página de la Oficina de Control Interno y la página que contiene información para la prensa.

Las principales dificultades para poder acceder y recolectar estos datos se presentó porque algunas páginas dentro de los portales web están desactualizadas, no disponibles, o presentaban un error de acceso (especialmente la dedicada a la Comisión de Transparencia). Además, los documentos relacionados con el tema no están unificados en un solo portal como se supondría. Sirva destacar que algunos de los documentos analizados fueron aportados de forma impresa por las personas entrevistadas, uno de ellos únicamente está impreso y no tiene disponible una versión digital. Otros, a pesar de que se conoce su existencia, no están disponibles al público.

En total, se recolectaron 106 documentos, de los cuales 95 son comunicados de prensa emitidos durante el periodo de estudio. En la *Tabla 5* se menciona el muestreo documental realizado para la investigación.

²³ Disponible en: <https://justiciaabierta.poder-judicial.go.cr/>

²⁴ Disponible en: <https://pj.poder-judicial.go.cr/>

Tabla 5. Muestreo documental del Poder Judicial

Nombre	Cantidad de documentos	Justificación
Plan Estratégico Institucional 2019 – 2024	1	Contiene la estrategia administrativa que sigue el Poder Judicial para el periodo vigente, en la que la transparencia forma parte como eje transversal estratégico.
Política de Justicia Abierta	1	Contiene las pautas relacionadas con la gestión del Poder Judicial basándose en los principios de transparencia, participación y colaboración, con los fines de garantizar el Estado de Derecho, promover la paz social y fortalecer la democracia. Aprobada el 12 de marzo de 2018 por la Corte Plena en Sesión N.º 10, artículo XIII.
Documentos derivados de la Asistencia Técnica para la implementación de la Política de Justicia Abierta en el Poder Judicial de Costa Rica, llevados a cabo por cooperación de la Unión Europea	4	Contienen el diagnóstico y propuesta de Plan de Acción para la implementación de la Política de Justicia Abierta en el Poder Judicial
Informes de rendición de cuentas de Comisión de Transparencia en 2016, 2017, 2018 y 2019; así como el resumen ejecutivo para el periodo 2014-2018	5	Contiene las acciones y resultados obtenidos por la Comisión de Transparencia en esos periodos. Se tomaron en consideración informes más antiguos que la temporalidad indicada como criterio de elegibilidad porque algunos procesos que se han desarrollado en los últimos meses corresponden a planificaciones de años atrás.
Diagnóstico del National Center for State Courts 2018	Desconocido	Los resultados de este diagnóstico representan el principal insumo de trabajo para las labores anticorrupción que se emprenden en la institución. Es a partir de las recomendaciones realizadas en este diagnóstico que se crea la Oficina de Cumplimiento. El documento, sin embargo, no está disponible de forma virtual. Se prometió enviar de forma física pero aun ante múltiples solicitudes vía correo electrónico, no fue remitido.
Comunicados de prensa enviados	95	Contienen los mensajes oficiales de la institución dirigidos a sus públicos externos.

FUENTE: Elaboración propia

6.2.2. Criterios de elegibilidad de la muestra periodística

En el caso específico de la prensa, el primer reto fue seleccionar los actores que representaría a este público estratégico del Poder Judicial. Al igual que en otras latitudes, en Costa Rica hay una ecología de medios de comunicación tradicional (televisión, radio y prensa impresa) que coexiste con medios de comunicación alternativos que tienen su base principal en Internet.

En razón de ello, se buscaron fuentes que pudieran arrojar datos fidedignos sobre el consumo de medios en Costa Rica que permitieran delimitar la muestra de medios de comunicación.

Los datos encontrados aclaran que la televisión se mantiene como el principal medio por el cual las personas se informan sobre asuntos políticos (CIEP 2018); no en vano, de acuerdo con la Encuesta Nacional de Cultura (INEC 2016) un 89,5% de costarricenses ven regularmente noticieros televisivos nacionales²⁵.

Sin embargo, el Centro de Investigación y Estudios Políticos (CIEP) también manifiesta que las redes sociales en Internet ocupan un importante lugar en los procesos de información de las personas. Curiosamente, en una de sus encuestas de 2019, encontraron que las personas encuestadas tienen preferencia por informarse de asuntos políticos a través de las redes sociales de, justamente, las televisoras; específicamente Telenoticias y Noticias Repretel.

Lo anterior toma sentido porque ambos noticieros poseen una larga trayectoria en el país y, en el caso de Telenoticias, este se mantiene como el noticiero con mayor audiencia del país (Román 2018).

Tomando en consideración la preferencia del público por informarse de asuntos políticos a través de la prensa televisiva, se escogió trabajar con personas periodistas con trayectoria en la cobertura de la fuente judicial, así como las personas directoras del medio, con el objetivo de delimitar si la interpretación sobre la transparencia del PJ es propia del periodista o viene de algún tipo de línea editorial. Lo anterior se resume en la *Tabla 6*.

²⁵ Porcentaje de personas de 12 o más años que ven noticieros televisivos nacionales (INEC 2016)

Tabla 6. Muestreo de recurso humano en medios de comunicación

Telediario	Actor	Observaciones
<p>Telenoticias</p>	<p>Ignacio Santos Pasamontes, director de Telenoticias</p>	<p>No se respondió solicitud de entrevista. En su lugar, se logró contactar al Jefe de Información del noticiero, Lázaro Malvárez Cárdenas, a quien se le desarrolló una entrevista semiestructurada el 24 de febrero de 2020.</p>
	<p>Cristian Montero Ulate, periodista de Telenoticias. Cubre al Poder Judicial desde hace 14 años.</p>	<p>Entrevista semiestructurada el 24 de febrero de 2020, de forma individual a su jefatura.</p>
<p>Noticias Repretel</p>	<p>Jerry Alfaro Mejía, director de Noticias Repretel. Durante el periodo de investigación se mantuvo también como Director de Prensa de Repretel, que integra las redacciones dos telediarios: Noticias Repretel y NC Once.</p>	<p>Entrevista semiestructurada el 7 de febrero de 2020.</p>
	<p>Cristian Fallas Vidal, periodista de Noticias Repretel. Cubre al Poder Judicial desde hace 11 años.</p>	<p>Entrevista semiestructurada el 29 de enero de 2020, de manera independiente de su jefatura.</p>

FUENTE. Elaboración propia

6.3. SISTEMATIZACIÓN DE LOS DATOS

Con base en la información anterior, puede extraerse que, en total, se realizaron 8 entrevistas, divididas tal y como lo presenta la Tabla 7.

Tabla 7. Cantidad de entrevistas efectivamente realizadas y sus participantes

Organización	Entrevista	Participantes
Poder Judicial	Conamaj	4 personas (pidieron no revelar sus nombres)
	Coordinadora de la Comisión de Transparencia periodo 2014 – 2018.	1 persona Nancy Hernández López
	Jefe del Departamento de Prensa y Comunicación Organizacional; asesora legal y periodista del departamento.	2 personas Hugo Vega Castro; Sandra Castro Mora
	Oficial de Cumplimiento	1 persona Kenia Alvarado Villalobos
Noticias Repretel	Director del medio	1 persona Jerry Alfaro Mejía
	Periodista especializado en tema judicial	1 persona Cristian Fallas Vidal
Telenoticias	Jefe de redacción del medio	1 persona Lázaro Malvarez Cárdenas
	Periodista especializado en tema judicial	1 persona Cristian Montero Ulate

FUENTE. Elaboración propia

En total, participaron 12 personas como fuente primaria de información a través de las entrevistas. Todas ellas dieron su consentimiento para grabar el encuentro de modo que facilitara el proceso de sistematización y análisis de datos con fines académicos, a excepción de los representantes del Departamento de Prensa y Comunicación Organizacional quienes adujeron no sentirse cómodos con la grabación por temor a que las grabaciones se utilizaran con otros fines o que se utilizaran de forma descontextualizada.

En general, las entrevistas tuvieron una duración promedio de 45 minutos y todas ellas se transcribieron utilizando el software virtual *Amber Script*. El resultado de este proceso pasó por una segunda revisión sin utilizar ningún software, de modo que se pudiera

constatar y validar que se hubiera transcrito toda la información de las entrevistas de la manera adecuada.

Ahora bien, en relación con los documentos, tal y como se explicó en el apartado 5.2.1, se revisaron 106 documentos digitales con longitudes diversas. Como referencia, el documento más extenso posee un total de 134 páginas (Plan Estratégico Institucional del Poder Judicial) y el menos extenso posee una única página (comunicado de prensa).

La mayoría de los documentos revisados corresponden a comunicados de prensa publicados por el Poder Judicial en su sitio web durante el periodo de investigación, para un total de 95 documentos.

6.4. TÉCNICAS DE ANÁLISIS DE LOS DATOS

A partir de la sistematización de los datos delimitada en la sección anterior, se procedió a realizar un análisis temático con el objetivo de ver y dar sentido a los significados y experiencias colectivos o compartidos (Braun y Clarke 2012) relacionados con la transparencia en el Poder Judicial. De esta manera, se busca comprender cómo las personas a cargo de los procesos de transparencia institucional entienden y construyen la transparencia y cómo perciben los medios de comunicación ese discurso creado de transparencia.

6.4.1. Análisis de las entrevistas

Una vez elegida la muestra, según los criterios establecidos, se procedió a realizar un análisis temático de la información obtenida a partir de las transcripciones que pudieron desarrollarse y, posteriormente, se utilizó el software NVivo 12 para codificar los contenidos.

Para llevar a cabo el proceso de codificación, es necesario aclarar que las entrevistas semiestructuradas fueron construidas de modo que pudiera obtenerse información específica a partir de las respuestas de las personas entrevistadas en el Poder Judicial, según la operacionalización que puede verse en el apartado "5.1 Recolección de datos" que, a su vez, respondió a los objetivos específicos de la investigación. De esta manera, en análisis temático de las entrevistas, siguió el esquema nodal contenido en la *Tabla 8*.

En razón de lo explicado anteriormente, se hizo una única ronda de codificación de las transcripciones según el esquema nodal propuesto. En el caso concreto de la entrevista realizada al Departamento de Prensa y Comunicación Organizacional (DPCO) que no fue permitido grabar, se utilizaron las notas tomadas por la investigadora al momento de realizar la entrevista.

Tabla 8. Codificación de la información obtenida a partir de las entrevistas y esquema nodal de análisis

Objetivo específico	Conceptualización	Operacionalización	Esquema nodal
1. Caracterizar el discurso de transparencia que tienen las instancias involucradas con la gestión de la transparencia en el PJ.	Permite establecer cuál es el concepto de transparencia que se trabaja institucionalmente en el PJ y que se pone de manifiesto en la cultura organizacional	Conceptualización institucional de la transparencia a. Procedencia del concepto (ej. corriente internacional, decreto, decisión institucional...) b. Objetivo de la transparencia dentro de la institución c. Motivación para incorporar la transparencia en la dinámica institucional	A. Discurso de transparencia <ul style="list-style-type: none"> • Conceptualización • Objetivo • Acciones • Resultados • Retos y barreras
2. Identificar las tácticas que utiliza el PJ para proyectar estas visiones de transparencia a la ciudadanía a través de los medios de comunicación.	Permite comprender cómo se comunica el discurso de transparencia del PJ y cuál es el objetivo que se pretende con esa proyección . Se presta especial atención a los mecanismos de proyección a la prensa.	Estrategia/disciplina/protocolo para determinar el qué y el cómo de la transparencia Actores involucrados en la definición de la estrategia/disciplina/protocolo y sus funciones a. Grado de involucramiento de profesionales en comunicación b. Grado de involucramiento de jefes Mecanismos para proyectar transparencia institucional a. Mecanismos institucionalizados b. Mecanismos no oficiales	A. Gestión de transparencia <ul style="list-style-type: none"> • Actores involucrados • Estrategia o planificación establecida • Mecanismos de proyección
3. Analizar la interpretación que los medios de comunicación dan al discurso de transparencia del PJ.	Permite comprender cómo percibe la prensa (que comunica directamente a la ciudadanía) la proyección de transparencia que realiza la PJ.	Mecanismos de trabajo dentro del medio de comunicación a. Desarrollo diario de la sala de redacción b. Criterios de selección de temas para desarrollar c. Enfoque periodístico d. Fuentes periodísticas Transparencia en el Poder Judicial a. Conceptualización de la transparencia b. Mecanismos de obtención de información sobre el PJ c. Percepción de transparencia en el PJ	A. Mecanismos de trabajo <ul style="list-style-type: none"> • Desarrollo diario de la sala de redacción • Criterios de selección de temas para desarrollar • Enfoque periodístico • Fuentes periodísticas B. Transparencia <ul style="list-style-type: none"> • Conceptualización de la transparencia • Percepción de transparencia en el PJ

FUENTE: Elaboración propia

6.4.2. Análisis de la muestra documental

En relación con la muestra documental obtenida en el PJ, se revisaron 106 documentos de los cuales 11 se analizaron a través del software NVivo 12. En este análisis se utilizó el mismo esquema de categorización que en las entrevistas que se realizaron en el Poder Judicial (filas 1 y 2 de la *Tabla 8*).

Los 95 documentos restantes corresponden a los comunicados de prensa enviados por el PJ en el periodo de investigación delimitado (12 de marzo de 2018 al 31 de diciembre 2019), dentro de los cuales se realizó un análisis de datos más específico que incluyó tanto análisis temático como análisis de contenido, utilizando el software NVivo 12, siguiendo el esquema que se presenta a continuación:

- a) Año y mes de publicación
- b) Actores mencionados
- c) Discurso de transparencia ausente o presente bajo los siguientes criterios:
 - o **Presente explícito:** tanto el tema del comunicado como el contenido del documento presentan el discurso de transparencia.
 - o **Presente implícito:** el tema del comunicado tiene relación con procesos de transparencia, pero el contenido no menciona la palabra o algún proceso que sí guarda relación.
 - o **Menciones aleatorias:** ni el tema ni el contenido del comunicado guardan relación con asuntos relacionados a la transparencia, pero en el texto se menciona la palabra o algún proceso que sí guarda relación; es decir, no hay profundidad, solo mención.
 - o **Ausente total:** ni el tema ni el contenido tienen relación con temas de transparencia.
- d) Categoría de comunicado: se refiere al tema sobre el que trata el comunicado; por ejemplo, si es administrativo, una actividad, un tema financiero, entre otros.

El análisis de los comunicados de prensa requirió dos rondas de codificación, de modo que se pudiera constatar y validar que la definición del discurso, así como su categorización eran coherentes; principalmente porque conforme se avanzaba en la revisión de los documentos se encontraban nuevas categorías que obligaron a re validar el trabajo previo.

CAPÍTULO 1

LA TRANSPARENCIA NORMATIVA

“(...) para una muestra práctica, si usted va a tocar la puerta allá arriba [los magistrados], habría que ver quién le abre” -Representante de Conamaj

La palabra transparencia no aparece ni una sola vez en la Constitución Política de Costa Rica (1949). Pasaron más de 50 años para que las y los legisladores decidieran incorporar, como mandato constitucional, que “la administración pública, en sentido amplio, estará sometida a un procedimiento de evaluación de resultados y rendición de cuentas” (reforma al Artículo 11²⁶).

Inspirado por la reforma, el Poder Judicial de Costa Rica (PJ), bajo el liderazgo de su entonces presidente Luis Paulino Mora Mora (1999-2013), comenzó a implementar una serie de acciones que buscaban instaurar mecanismos de transparencia en una institución con alrededor de 200 años de historia que, hasta el momento, era absolutamente cerrada²⁷; más adelante, esto le permitiría convertirse en uno de los poderes judiciales más abiertos y pionero latinoamericano en temas de apertura (OCDE 2016; Latinobarómetro 2018; Elena 2018) al aprobar en 2018 su primer Política de Justicia Abierta (PJA).

A pesar de lo anterior, el PJ es constantemente blanco de críticas de la prensa relacionadas con casos de corrupción de sus jerarcas y funcionarios; situación que deja una serie de interrogantes sobre cómo gestiona su transparencia a nivel interno y la forma en que deciden proyectarla a sus públicos de interés.

Este capítulo busca, en primera instancia, **caracterizar el discurso** que tienen las instancias involucradas con la gestión de la transparencia en el Poder Judicial, a la vez que se busca **identificar los mecanismos que se utilizan para proyectar** estas visiones a la ciudadanía a través de los medios de comunicación.

²⁶ Reformado el 8 de junio del año 2000, a través del artículo único de la ley N. ° 8003.

²⁷ Nancy Hernández López, comunicación personal, 28 de mayo de 2019

1. PRESENTACIÓN DE RESULTADOS

Para comprender cómo se llevan a cabo los procesos de transparencia dentro del PJ, fue necesario conocer qué se entiende por transparencia, cómo se conceptualiza y cuáles son sus principales objetivos, bajo la premisa de que esta se construye a partir de las acciones que estén al servicio de promulgar una identidad institucional basada en la transparencia como mecanismo para generar legitimidad (Gee 2013).

En este apartado se realiza una presentación de los resultados a partir de la información obtenida en las entrevistas y el análisis de contenido de las fuentes descritas en el apartado 6. *Diseño Metodológico*. Esta sección está dividida en nueve partes con el objetivo de desgranar la forma en la que se entiende, gesta y ejecuta la transparencia en el ente judicial costarricense.

1.1. CONCEPTUALIZACIÓN DE TRANSPARENCIA

El concepto de transparencia, desde la voz de las personas entrevistadas, tiene su base en dos aspectos clave: las normas y las acciones.

1.1.1. Las normas

A partir de las entrevistas y la revisión documental, se concluyó que cualquier movida relacionada con transparencia en el Poder Judicial (PJ) descansa en un marco normativo.

Costa Rica no posee legislación relacionada con el acceso a la información, pero las acciones del PJ orientadas hacia la transparencia sí responden al mandato establecido en el Artículo 11 de la Constitución Política y la jurisprudencia que el propio PJ ha generado sobre estos temas.

Costa Rica, desde su Constitución, estableció visionariamente en el '49 que sólo los secretos de Estado están reservados a la ley, y esa ley de secretos de Estado nunca se hizo. Entonces, la jurisprudencia de la Sala Constitucional ha desarrollado en estos 30 años lo que la doctrina llama el Principio de Máxima Divulgación de los Actos y, por esa base constitucional ideológica, es que se rige el Poder Judicial. Es decir que en principio para nosotros todo acto de gobierno es público y todo acto administrativo y jurisdiccional es público salvo que la ley establezca otra cosa o la jurisprudencia. (Nancy Hernández López, comunicación personal, 28 de mayo de 2019)

Siguiendo esa base ideológica cimentada en los lineamientos constitucionales, el PJ fue más allá y creó sus propias normas internas que van desde la inclusión de la transparencia en el Plan Estratégico Institucional (PEI) hasta la generación de reglamentos internos, como uno que regula los conflictos de interés entre el funcionariado judicial.

Sin embargo, la definición institucional en torno a la transparencia está recogida en la Política de Justicia Abierta (PJA), por lo que, si hubiese que referirse a un concepto más textual, al menos los funcionarios de Conamaj prefieren leer íntegramente la definición que permanece en la política, que dice:

La responsabilidad que tiene el Poder Judicial de garantizar el derecho de acceso y la comprensión de la información pública sin mayores limitaciones que aquellas expresamente establecidas por las leyes, rendir cuentas sobre su gestión y propiciar la integridad, la probidad y el buen gobierno. (Poder Judicial y Conamaj 2018, p. 25)²⁸

Pero más allá de acceso y comprensión de información pública, Kenia Alvarado, encargada de la Oficina de Cumplimiento, agrega que no puede obviarse que la transparencia es un “derecho exigible por la ciudadanía” de modo que esta pueda fiscalizar que se cumpla con lo establecido normativamente:

[...] cuando usted tiene que rendir cuentas, como todo funcionario público, tiene que saber que sus actos van a estar siendo observados y que pueden ser comparados ante el principio de legalidad; o sea, tiene que haber una confrontación entre la decisión que se adoptó [y] el ordenamiento jurídico. (Kenia Alvarado Villalobos, comunicación personal, 24 de enero de 2020)

Por su parte, el Departamento de Prensa y Comunicación Organizacional (DPCO), ante la pregunta de cómo conceptualizar la transparencia, se limitó a responder que esa definición la maneja la Comisión de Transparencia y que todo, incluso ese concepto, está plasmado en los acuerdos de la Corte Suprema de Justicia²⁹. Nuevamente, la norma y los procesos toman un fuerte valor, incluso para algo que, se supone, se trabaja institucionalmente de forma estratégica -como se explicará más adelante en este capítulo.

Queda claro que, para las personas que trabajan el tema en el Poder Judicial, el concepto de transparencia se suscribe a lo que está establecido en la Constitución

²⁸ Esta misma definición de transparencia se encuentra, textualmente, en el Plan Estratégico Institucional (PEI).

²⁹ Se refiere a la PJA, que fue aprobada por la CSJ en la sesión n°. 10, artículo XIII del 12 de marzo de 2018

Política, la normativa vigente y la PJA, todas ellas normas y reglamentaciones que encausan la labor del PJ hacia la transparencia.

1.1.2.Las acciones

En segundo término, las personas entrevistadas describieron la transparencia en función de las acciones que desde hace 20 años atrás realiza el Poder Judicial (PJ). Desde ese punto de vista, más allá de una definición textual, se le da mayor importancia a los hechos y esfuerzos que se realizan para convertir al PJ en una institución cada vez más transparente.

No en vano, los informes de rendición de cuentas y documentos que se generan como producto de las acciones de transparencia tienen un enfoque descriptivo de las actividades que se realizan, aunque no necesariamente están contenidas en un solo discurso unificado porque cada área trabaja sus procesos de transparencia de forma independiente.

Es decir, si bien existe algún diálogo entre las unidades a cargo de procesos transparentes que requiere el trabajo consensuado³⁰ no se desprende de la investigación que esas acciones estén recogidas en un sistema de planificación conjunto, como se explica más adelante en el apartado 1.3. *Planificación Estratégica*.

Ahora bien, estas acciones son mencionadas no solamente en las entrevistas sino también en los documentos revisados como parte de la muestra, principalmente los planes estratégicos y los informes de rendición de cuentas. A partir de lo anterior, se pueden definir cuatro clases de acciones relacionadas con la transparencia del Poder Judicial, que se presentan a continuación.

a. Acciones para la apertura y disponibilidad de la información

Estas acciones son las que se mencionan con mayor frecuencia. La mayoría de ellas tienen que ver con la disponibilidad de recursos y datos en plataformas digitales; por ejemplo, la puesta en funcionamiento de un portal web que reúne información operativa, administrativa y financiera del PJ para la consulta de cualquier persona, el

³⁰ Como ejemplo, la Oficina de Cumplimiento recurre al Departamento de Prensa y Comunicación Organizacional para hacer una campaña de comunicación anticorrupción.

lanzamiento de una aplicación móvil, la actualización de contenido en redes sociales en Internet y la difusión de las sesiones de Corte Plena a través de *streaming*.

[...] en los casi dos siglos que tiene el Poder Judicial de Costa Rica no es sino en los últimos 20 años que empezó la apertura y la apertura fue total hasta dónde yo lo he podido visibilizar. A partir de la decisión de don Luis Paulino Mora como presidente de la Corte se empezó simplemente aquí a fortalecer la página web del Poder Judicial [...] todas las actas de Corte Plena como acuerdos de gobierno, las del Consejo Superior del Poder Judicial, los informes de auditoría, las compras y licitaciones en curso, las liquidaciones presupuestarias y una serie de actos relevantes del gobierno judicial y de relevancia para la fiscalización ciudadana se pusieron a disposición de la ciudadanía en una página web para que cualquiera los pudiera ver. (Nancy Hernández López, comunicación personal, 28 de mayo de 2019)

Es importante destacar que el sitio web representa un motivo de orgullo para las personas entrevistadas y que, además, queda de manifiesto en los documentos revisados como parte de la muestra. Lo anterior, porque el Poder Judicial obtiene las mejores calificaciones en el Índice de Transparencia del Sector Público (ITSP)³¹, una herramienta desarrollada por la Defensoría de las Habitantes de Costa Rica para calificar la disponibilidad, accesibilidad y apertura de información por parte de las instituciones públicas en sus portales en Internet. Este hito es mencionado de forma recurrente en las entrevistas y en los documentos revisados.

Otras acciones que resultan en la disponibilidad de información a públicos estratégicos son la rendición anual de cuentas, que se realiza a través de un acto llamado “Apertura del Año Judicial”, y los informes anuales de labores que se presentan de forma voluntaria ante las fracciones legislativas.

Aparte de eso, el Poder Judicial ya tenía por ley orgánica la rendición de cuentas anuales establecida una vez al año que rinde cuentas a la ciudadanía en un acto que se llama la Apertura del Año Judicial dónde participan todas las autoridades de gobierno y es una actividad abierta al público. Aparte de eso don Luis Paulino estableció voluntariamente la rendición de cuentas en la Asamblea Legislativa sobre la ejecución presupuestaria [...] [y] lo hacía con el presidente de la Asamblea y con los jefes de fracción todos los años. (Nancy Hernández López, comunicación personal, 28 de mayo de 2019)

Como acción adicional, Conamaj específicamente emprende un proyecto que llaman “mapeo de datos abiertos” que consiste en ubicar aquellas unidades generadoras de información que sea de interés público de modo que, eventualmente, se puedan reunir

³¹ En 2019 obtuvo el primer lugar en el ITSP. Como referencia: <https://pi.poder-judicial.go.cr/index.php/prensa/493-primero-puesto-indice-transparencia2019>

todos estos datos de los diferentes ámbitos del Poder Judicial para procesarlos y ofrecerlos a sectores específicos que requieran datos particulares o estadísticas.

[...] se está haciendo inclusive ahorita un mapeo de todas las unidades que son productoras de información [...] y lo que se hace es procesar la información y [...] los datos para que grupos especializados pueden entonces generar información [más] específica para sectores que la necesitan. (Sujeto 4 Conamaj, comunicación personal, 03 de mayo de 2019)

b. Acciones para la la lucha contra la corrupción.

Estas acciones están relacionadas con medidas preventivas que buscan trabajar en la gestión del riesgo. La principal de las acciones sobre este tema es la creación de la Oficina de Cumplimiento que tiene como objetivo, justamente, llevar a cabo procesos para la lucha contra la corrupción, la penetración del crimen organizado y el narcotráfico en el Poder Judicial (Alvarado 2020).

Asimismo, en el seno del PJ se han planteado otras acciones y mecanismos para evitar la corrupción. Por ejemplo, la implementación de un software denominado “Sistema de Alerta Temprana” que busca detectar posibles actos corruptos en determinados puestos de poder.

Cómo los recursos no son ilimitados nos centramos en detectar cuáles son los puestos de mayor riesgo de la institución; no las personas, sino los puestos por área en el Ministerio Público, en la policía, en la judicatura... y cuáles son los indicadores objetivos más importantes que había que fiscalizarle a esos puestos desde el punto de vista del riesgo y diseñamos un software que monitoreara eso. Ese software se llama el SAT que es el Sistema de Alerta Temprana. (Nancy Hernández López, comunicación personal, 28 de mayo de 2019)

A esto se une la aprobación en 2019 de la “Regulación para la prevención, identificación y la gestión adecuada de los conflictos de interés en el Poder Judicial”, normativa que entró en vigencia en marzo de 2020. Este reglamento busca *“dotar al Poder Judicial de una normativa que oriente y regule la prevención, la identificación y la debida gestión de los conflictos de interés del personal del Poder Judicial, y contribuya al aseguramiento de la imparcialidad y la probidad en el ejercicio de sus funciones y en la satisfacción del interés público”*³².

³² Artículo 1 de la “Regulación para la prevención, identificación y la gestión adecuada de los conflictos de interés en el Poder Judicial” disponible en: <https://unmejorpi.poder-judicial.go.cr/>

c. Acciones administrativas

Estas acciones están relacionadas con los esfuerzos que se realizan a nivel administrativo para promover procesos transparentes. Tanto en las entrevistas como en la documentación analizada se encontró que la realización de talleres y capacitaciones cobra una importante relevancia en la búsqueda por hacer del PJ una institución transparente.

[...] desde Conamaj se están haciendo talleres de sensibilización no solamente para funcionarios sino que en algunas ocasiones también ha participado ciudadanía para ellos es importante informarse qué es justicia abierta por ejemplo, qué es transparencia y creo que esto ha funcionado mucho en términos de transparencia para que la gente pueda acceder a la información (Sujeto 4 Conamaj, comunicación personal, 03 de mayo de 2019)

Por su parte, los informes de labores también mencionan esfuerzos en la agilización de trámites y en los procesos para optimizar y transparentar los mecanismos de contratación administrativa, contratación de personal y gestión presupuestaria.

d. Acciones de cooperación interinstitucional

Bajo el entendido de la necesidad de delimitar las acciones a seguir en materia de transparencia, el Poder Judicial (PJ) también ha recurrido a la cooperación interinstitucional. Destaca el diagnóstico realizado por el National Center for State Courts (NCSC), como parte de la cooperación internacional de la Embajada de Estados Unidos:

[...] lo que hicimos fue hacer como un *outsourcing* de que nos hicieran un diagnóstico de las fortalezas y debilidades en materia de corrupción y transparencia [...] pero ese diagnóstico lo que hicimos fue que en vez de hacerlo nosotros contratamos que lo hicieran también con el doble objetivo que fuera lo más objetivo posible y no de parte interesada. (Nancy Hernández López, comunicación personal, 28 de mayo de 2019)

También destaca un diagnóstico y planificación estratégica desarrollada por el programa de la Unión Europea "EUROSociAL+", pero este no se menciona en ninguna de las entrevistas, aunque sí se revisó como parte de los documentos relevantes para esta investigación. Este tema se desarrollará con mayor detalle en el apartado 1.3. *Planificación Estratégica*.

Como síntesis de la información anterior, en la *Tabla 9* se puede observar una sistematización de las acciones concretas de transparencia que se mencionan tanto en los documentos revisados, así como en las entrevistas realizadas.

Tabla 9. Acciones y mecanismos de transparencia en el PJ

CATEGORÍA	ACCIONES
Acciones para la apertura y disponibilidad de la información	<ul style="list-style-type: none"> • Sitio web institucional y portales • App informativa • Sesiones transmitidas en vivo por streaming • Mapeo de datos abiertos • Actualización de contenido en redes sociales • Índice de Transparencia del Sector Público (ITSP) de la Defensoría de los Habitantes. • Rendición anual de cuentas
Acciones para la lucha contra la corrupción	<ul style="list-style-type: none"> • Oficina de cumplimiento • Sistema de Alerta Temprana • Regulación para la prevención, identificación y la gestión adecuada de los conflictos de interés en el Poder Judicial
Acciones administrativas	<ul style="list-style-type: none"> • Transparencia de la gestión humana (contrataciones) • Transparencia presupuestaria • Transparencia de contratación administrativa • Informes sobre gestión de oficinas para agilizar trámites • Talleres y capacitaciones internas y externas
Acciones de Cooperación internacional	<ul style="list-style-type: none"> • Plan de Acción para la PJA (EUROsociAI+) • Proyecto de fortalecimiento de la calidad humana institucional y detección de fraude y corrupción (NCSC)

Fuente: Categorización y elaboración propia con base en entrevistas a personal judicial y muestra documental.

1.2. DEFINICIÓN DE UN OBJETIVO O PROPÓSITO DE LA TRANSPARENCIA

La Política de Justicia Abierta (PJA) es clara en que los ejes sobre los cuales deben girar las acciones son, por un lado, (1) el acceso a la información pública, es decir, el deber de proporcionar información de forma oportuna, sin dilación y de forma comprensible para el usuario; (2) la apertura de datos, que implica que la información debe estar libre de controles; y, finalmente, (3) la integridad, probidad y anticorrupción, como mecanismos orientados a la lucha contra actos que lesionen los valores, principios y recursos institucionales.

Ahora bien, la política establece como uno de sus objetivos “Transparentar la gestión del Poder Judicial para el cumplimiento del derecho de acceso a la información mediante la apertura de datos, la rendición de cuentas, el fomento de la integridad y la anticorrupción” (Poder Judicial y Conamaj 2018, p. 30); no obstante, el Plan Estratégico Institucional (PEI) vincula la transparencia con su objetivo estratégico: “Fortalecer la confianza de la sociedad con probidad en el servicio de justicia, para contribuir con el desarrollo integral y sostenible del país.”(Poder Judicial 2019, p.16)

Nótese que el objetivo de la PJA está relacionado específicamente con la transparencia como garantía de un derecho humano, mientras que en el PEI está especificado como un mecanismo para generar confianza.

La confusión sobre cuál es el objetivo concreto, también se hace manifiesta en las entrevistas realizadas, donde se identifican otros objetivos ulteriores: (1) normativos, (2) ético-morales y (3) reputacionales.

- **Normativos.** Es el objetivo percibido que está más relacionado con el que establece la PJA. Se refiere al cumplimiento del artículo 11 de la Constitución Política y la jurisprudencia que el propio PJ ha creado respecto del tema. Desde la perspectiva normativa, al ser todos los actos del Estado, públicos, las acciones deben apuntar a la posibilidad de fiscalización ciudadana y el acercamiento de la justicia a las personas usuarias.
- **Ético-morales.** Las personas entrevistadas entienden que la transparencia es un deber que tiene el funcionamiento público por el simple hecho de recibir un salario proveniente del erario. Destacan, además, que más allá de un proceso que pueda trabajarse desde la cultura institucional, se trata de un proceso personal de cada persona funcionaria.

[...] podemos tener todas las prácticas de transparencia que la decisión de ser transparente y de tener integridad y probidad es una decisión también personal.” (Sujeto 3 Conamaj, comunicación personal, 03 de mayo de 2019)

- **Reputacionales.** En esta categoría, que guarda alguna relación con el objetivo del PEI, se pudieron percibir dos subcategorías: (1) objetivos reputacionales institucionales y (2) reputacionales personales.

En relación con la dinámica institucional, desde el punto de vista de quienes ejecutan los procesos de transparencia, esta evita que se generen conflictos de legitimidad y, más bien, colabora con esa sensación de confianza. Incluso, el Plan Estratégico Institucional (PEI) incluye acciones de transparencia y rendición de cuentas como parte del objetivo de “fortalecer la confianza de la sociedad con probidad en el servicio de la justicia” (Poder Judicial 2019, p.16). Sin embargo, las personas entrevistadas aceptan que, aunque conceptualmente debería servir para mejorar la reputación, “no lo sabemos porque no lo medimos³³”.

La transparencia en la gestión ayuda a la credibilidad y legitimidad del sistema (Kenia Alvarado Villalobos, comunicación personal, 24 de enero de 2020)

Lo que sea ha dado a nivel de poderes judiciales de los países [es] que han perdido legitimidad y me parece que [la transparencia] es una forma de fortalecer el estado de derecho [...] de darle legitimidad y que la ciudadanía pueda seguir confiando en

³³ Departamento de Prensa y Comunicación Organizacional, comunicación personal, 22 de agosto de 2019

el Poder Judicial que es bastión de la democracia. (Sujeto 2 Conamaj, comunicación personal, 03 de mayo de 2019)

Ahora bien, la transparencia también tiene una dimensión personal pues, como se trata de una decisión individual, tiene un impacto sobre la percepción externa que se tenga sobre determinado individuo, jerarca o toda la comunidad institucional.

[...] O sea, ahora cualquier mal movimiento, cualquier mala gestión, cualquier utilización de un recurso que no era... es como que sucede y rápido alguien lo visibiliza. [...] Es como que ya hay un conocimiento que eso no está bien hecho y si alguien lo hace, que todavía sé que lo harán, ya no es como hacerlo de manera tan abierta porque no pasa nada, no, es que sí pasa y se pueden volar su cabeza. (Sujeto 3 Conamaj, comunicación personal, 03 de mayo de 2019)

1.3. PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA DE LOS PROCESOS DE TRANSPARENCIA

En el Poder Judicial (PJ) la planificación estratégica tiene un papel relevante. Actualmente, la institución se dirige a partir de un plan quinquenal que abarca el periodo 2019 – 2024 y que desarrolla cinco objetivos estratégicos que pueden visualizarse en la *Tabla 10*.

Dentro de esa planificación, el PEI incluye la “transparencia y rendición de cuentas” como una de las acciones a seguir con el objetivo de “*Fortalecer la confianza de la sociedad con probidad en el servicio de justicia, para contribuir con el desarrollo integral y sostenible del país*” (Poder Judicial 2019, p. 16).

Las metas del PEI que están relacionadas con las acciones de transparencia son variadas, pero la mayoría de ellas tienen que ver con el desarrollo de estrategias para la rendición de cuentas de los diversos ámbitos del PJ (Ministerio Público, Defensa Pública, Organismo de Investigación Judicial y la Oficina de Atención a Víctimas del Delito). Sin embargo, también se encontraron metas relacionadas con la prevención y abordaje de delitos de corrupción en la gestión judicial.

Ahora bien, al momento de consultar a las personas entrevistadas del PJ si existe una planificación estratégica relacionada con procesos de transparencia, las respuestas son variadas.

Tabla 10. Temas, objetivos y acciones del Plan Estratégico Institucional del Poder Judicial

Temas estratégicos	Objetivos estratégicos	Acciones estratégicas
Resolución oportuna de conflictos	Resolver conflictos de forma imparcial, celeridad y eficaz, para contribuir con la democracia y la paz social.	<ul style="list-style-type: none"> • Celeridad Judicial • Abordaje integral a la criminalidad • Justicia Restaurativa • Medidas alternativas
Confianza y probidad en la justicia	Fortalecer la confianza de la sociedad con probidad en el servicio de justicia, para contribuir con el desarrollo integral y sostenible del país.	<ul style="list-style-type: none"> • Transparencia y Rendición de cuentas • Probidad y Anticorrupción • Participación Ciudadana • Colaboración interna y externa • Comunicación y proyección institucional
Optimización e innovación de los servicios judiciales	Optimizar los recursos institucionales e impulsar la innovación de los procesos judiciales, para agilizar los servicios de justicia.	<ul style="list-style-type: none"> • Servicios tecnológicos • Buenas Prácticas • Modalidades alternativas de trabajo • Desarrollo y optimización de servicios y procesos judiciales • Leyes y Reformas
Gestión del personal	Mejorar la idoneidad competencial, el compromiso y el bienestar del personal judicial, con el fin de alcanzar la excelencia en la Administración de Justicia.	<ul style="list-style-type: none"> • Evaluación del Desempeño • Bienestar y Salud • Carrera • Reclutamiento y Selección • Capacitación
Planificación institucional	Dirigir la gestión judicial en función de las prioridades institucionales con el fin de maximizar el uso de los recursos.	<ul style="list-style-type: none"> • Gestión Estratégica Institucional • Gestión de Políticas Institucionales • Gestión Administrativa por medio del Portafolio de Proyectos Estratégicos

FUENTE: Poder Judicial (2019, p. 16). Destacado no es del original.

La Oficina de Cumplimiento, por ejemplo, identifica al PEI como única planificación relacionada con transparencia. A pesar de lo anterior, también aclara que no ha habido mayor articulación entre las instancias para lograr cumplir con los objetivos que el plan menciona:

(...) el Poder Judicial tiene una serie de debilidades en la lucha contra la corrupción toda vez que tiene una serie de oficinas que, en efecto, tienen este tema de control de la corrupción o de transparencia, y demás, y que tiene una serie de información pero no está organizada. (Kenia Alvarado Villalobos, comunicación personal, 24 de enero de 2020)

Por su parte, la Magistrada Hernández considera que la planificación estratégica de la transparencia se deriva de los productos resultantes de la Cooperación Internacional que se obtuvo de parte de la Embajada de los Estados Unidos de América a través del *National Center for State Courts* (NCSC).

De acuerdo con la jerarca, y en concordancia con la documentación validada, el trabajo realizado por NCSC corresponde a un proyecto para el fortalecimiento de la

capacidad humana institucional en la detección de fraude o corrupción así como de métodos anticorrupción. Para ello, la entidad generó un diagnóstico cuyos resultados dan la hoja de ruta para emprender las acciones de transparencia más importantes; es decir, una planificación aparte de la que existe en el PEI.

Lamentablemente, ese documento no es de acceso público pues no se encuentra disponible en la web con los demás documentos relacionados con transparencia ni tampoco posee una versión digital³⁴.

En el caso de Conamaj, contestar si existe una planificación estratégica de transparencia fue inicialmente confuso. La respuesta inicial es que tiene que considerarse como un deber de todas las personas funcionarias:

En temas de transparencia le toca a toda la institución motivar, impulsar que toda la institución, todo el Poder Judicial, genere acciones en transparencia. (Sujeto 3 Conamaj, comunicación personal, 03 de mayo de 2019)

Posteriormente, afinaron a mencionar -en primera instancia- la PJA como punto de partida para ordenar los procesos institucionales; sin embargo, aceptan que, a pesar de que uno de los objetivos de la PJA es la articulación, no se ha logrado que todas las partes trabajen en conjunto bajo un mismo esquema estandarizado. En ningún momento durante la entrevista se mencionaron los productos del NCSC.

Específicamente en la entrevista con Conamaj, una de las participantes menciona que existen 22 iniciativas de justicia abierta de las cuales alrededor de 10 están relacionadas con el pilar de transparencia. Conamaj les da seguimiento a las instancias responsables, pero no necesariamente se encarga de su ejecución.

[...] son 22 iniciativas de Justicia Abierta que se están trabajando. Creo que son alrededor de 10 las que coordinamos y damos seguimiento en torno a los 4 ejes de transparencia; que eso es lo que hacemos: coordinamos, damos seguimiento, consultamos si ellos [oficinas del PJ] necesitan apoyo u orientación respecto al tema también lo hacemos pero [...] sí respetamos mucho la naturaleza de cada una de las oficinas porque son muchas las oficinas y despachos que nos ayudan con la política de Justicia Abierta no es como que solamente es que nace de nosotros y nosotros lo hacemos sino que más bien coordinamos los esfuerzos del resto oficinas. (Sujeto 4 Conamaj, comunicación personal, 03 de mayo de 2019)

³⁴ La Oficina de Cumplimiento prometió enviarlo por correo electrónico pero la gestión nunca se concretó a pesar de las múltiples solicitudes por correo electrónico.

Al investigar al respecto, se logró detectar que esas 'iniciativas' que menciona Conamaj, descansan en el "Plan de Acción para la Implementación de la Políticas de Justicia Abierta", producto de una consultoría realizada por *EUROSociAI+*, un programa de cooperación de la Unión Europea, que contempla un diagnóstico y propone un plan de acción, así como mecanismos de monitoreo de evaluación y seguimiento de las acciones. Ninguna de las personas participantes de Conamaj mencionó estas características aún siendo esta instancia la encargada de dar seguimiento a la política.

Pasa desapercibida también esta planificación de cooperación europea para la Magistrada Hernández quien, al consultarle lo desmeritó apuntando que se trataba de un tema "del sitio web" enfocado específicamente en "lo digital" y no tanto en política pública, como sí lo hace la cooperación en la que interviene el NCSC. La Oficial de Cumplimiento opina de la misma manera que la Magistrada Hernández.

A pesar de ello, una revisión del planteamiento deja entrever que no es cierto que las acciones que propone el plan de *EUROSociAI+* estén enfocadas específicamente en el área digital y, más bien, promueve una serie de acciones que requieren de la participación ciudadana y la cocreación de políticas públicas. Además, sirva destacar que todos esos documentos de planificación estratégica están disponibles en la web de Justicia Abierta, no así los productos desarrollados por el NCSC.

Ahora bien, de la documentación relativa a los informes de gestión de la Comisión de Transparencia, no se desprende una estrategia aglutinadora de procesos de transparencia, pues estos rinden cuentas sobre acciones específicas no necesariamente articuladas en una estrategia. Incluso, las actividades que se plantean como posibles mecanismos de planificación (Plan de Acción de la PJA o el diagnóstico de la NCSC) forman parte de los informes como si fueran acciones o actividades propiamente, el informe de rendición de cuentas no desgrana las acciones que se emprenden como parte de esos planes.

Kenia Alvarado, Oficial de Cumplimiento, comentó que en este momento está por generarse una Política Anticorrupción del Poder Judicial, que incluirá un apartado relacionado con la transparencia, pero no mencionó cuándo saldrá esa política ni qué acciones incluye. Aunque sí aclaró que se trata de una antesala que permitirá generar un Sistema de Gestión del Riesgo Anticorrupción, que consiste en:

"(...) una metodología que requiere generar una serie de indicadores meta que nos permita que esta herramienta pueda ser trabajada en los sectores que decimos vulnerables (...) y que los mismos despachos puedan valorar si tienen algún riesgo de corrupción (...) Por ejemplo el aparato administrativo, con todo el tema de contratación y bienes y servicios; y el sector jurisdiccional. Algunos sectores jurisdiccionales tienen algunos indicios y algunos indicadores de que hay que ponerle atención desde empezar, por citar, con la fuga información. [Hay que encontrar] dónde se está dando, hay que buscar por qué se está dando. Esto implica que muchos procesos no se están llevando como tienen que llevarse." (Kenia Alvarado Villalobos, comunicación personal, 24 de enero de 2020)

Esta nueva norma se uniría a las políticas preexistentes (como la PJA), pero no se desprende que vaya a hacerse de forma articulada a una misma planificación relacionada con procesos de transparencia que se realizan en el Poder Judicial.

En síntesis, el PEI plantea una serie de acciones relacionadas con transparencia, el NCSC realizó un diagnóstico que derivó en acciones adicionales para la lucha contra la corrupción, el programa EUROsociAl+ propone 10 iniciativas más por desarrollar en el eje de transparencia y está por crearse una nueva política anticorrupción. Tómese en cuenta que las acciones que se desprenden de estos documentos no necesariamente se relacionan entre sí y, como ha quedado de manifiesto en las líneas anteriores, tampoco se trabajan de forma articulada entre todas las instancias involucradas en ejecutar procesos de transparencia.

1.4. EVALUACIÓN DE RESULTADOS

Si no hay una planificación establecida, ¿cómo se sabe que las acciones que se implementan dan resultado? En los documentos de rendición de cuentas se mencionan como logros las calificaciones positivas en el Índice de Transparencia del Sector Público (ITSP) de la Defensoría de los Habitantes así como los informes de gestión de la Contraloría General de la República. Además, se muestran los avances en las acciones individuales que se emprenden, pero sin determinar cuáles cambios -positivos o negativos- ha traído cada acción para la institución. Nótese que, siguiendo a Heald (2006), la práctica de transparencia puesta en marcha en el Poder Judicial (PJ) tiene un enfoque sobre los resultados y no precisamente sobre los procesos que llevan a obtener esos resultados.

En el caso de las entrevistas, cuando se consultó si existían indicadores o medidas de evaluación para las 'iniciativas' que implementan alegaron no saber o mencionaron información relacionada con evaluaciones externas³⁵.

[...] quizá tienen la información ellos [la Comisión de Transparencia]. Un ejemplo [...] es elevar el Índice de Transparencia de la Defensoría [...] nosotros estábamos como en doceavo [...] puesto y ahora estamos en el quinto puesto. Entonces sí hay ya resultados, pero la Comisión de Transparencia seguramente tiene más a nivel de funcionariado. (Sujeto 2, comunicación personal, 03 de mayo de 2019)

Ciertamente, la Comisión de Transparencia -o al menos la magistrada Hernández y la Oficial Alvarado- no mencionaron tener datos evaluativos. Tampoco se mencionó el documento de *EUROsociAl+* que contiene una serie de indicadores para esas iniciativas que Conamaj debe velar porque se cumplan; es decir, ni de los documentos ni de las entrevistas se desprende que alguna persona o instancia esté velando porque se cumplan esos indicadores.

Los resultados que sí se mencionaron tienen que ver con las medidas represivas: miedo, paranoia, conciencia de que en los tiempos actuales no es tan fácil actuar con opacidad. Para la Magistrada Hernández, incluso, algunos "compañeros [magistrados] dicen que deberíamos cerrarnos porque la transparencia solo nos ha traído de mal en mal" pensando en que el daño reputacional es consecuencia de la transparencia.

En el caso de Conamaj, estos consideran que las medidas represivas han sido pensadas directamente para impactar a los funcionarios que no tienen puestos de poder, mientras que aquellas personas en altos cargos no se les sanciona ante posibles actos poco transparentes.

Siento que las medidas, por ejemplo, de anticorrupción y todo esto son mucho más fuertes a nivel de mandos medios para abajo... y hacia arriba hay más inconsistencias y más opacidad. (Sujeto 2, comunicación personal, 03 de mayo de 2019)

³⁵ Por ejemplo, el ITSP o los informes de la Contraloría General de la República

1.5. ACTORES INVOLUCRADOS

Aún sin una estrategia verdaderamente definida o acciones articuladas, sí que se desprenden una gran cantidad de actores que intervienen en los procesos de transparencia.

La Política de Justicia Abierta (PJA) enlista una serie de alrededor de 20 actores diferentes relacionados con el proceso de Justicia Abierta³⁶. Los demás documentos consultados mencionan agentes específicos según las tareas de transparencia que se vayan a ejecutar; por ejemplo, el Plan Estratégico Institucional (PEI) le otorga responsabilidades de transparencia a entes tan diversos como la Fiscalía, el Organismo de Investigación Judicial y el Departamento de Tecnologías de la Información.

Ante esta diversidad de actores, es importante aclarar que tanto en las entrevistas como en el PEI, se destaca que la motivación inicial de incluir la transparencia como un eje estratégico en la planificación es que cada instancia adscrita al Poder Judicial realizara sus propias acciones como parte de su plan operativo anual, convirtiendo a cada departamento o unidad en un actor del proceso de transparencia del PJ.

En las entrevistas, sin embargo, se obtuvo más información que permitió definir tres tipos de agentes claves:

- **Ente decisor.** Para los facilitadores de Conamaj, el ente decisor está compuesto por 22 magistrados que pueden actuar tanto de forma personal como de forma colegiada a través de la Corte Plena.
- **Ente ejecutor.** En su entrevista, Conamaj es muy claro en decir que quien se encarga es la Comisión de Transparencia; sin embargo, la Magistrada Hernández, más bien, entiende a la comisión como un ente facilitador pues las acciones las llevan a cabo las diferentes instancias que integran el Poder Judicial. De todas maneras, tanto Conamaj como la Magistrada Hernández entienden que cada unidad, departamento o instancia es responsable de su propia ejecución de procesos transparentes.
- **Facilitadores.** Sobre este tema tampoco hay consenso. En las entrevistas se menciona a Conamaj como un recurso fundamental para dar apoyo y asesoría en relación con los procesos de la PJA, aunque también se menciona la Comisión de Transparencia. Sin embargo, Kenia Alvarado aclara que la función de

³⁶ Curiosamente, la PJA no menciona a la Comisión de Transparencia como uno de sus actores. Tampoco menciona a la Oficina de Cumplimiento, porque esta surgió de forma posterior a la promulgación de la PJA.

Conamaj se suscribe a la participación ciudadana y la Justicia Abierta, mientras que la Oficina de Cumplimiento vela por evitar la corrupción.

Sirva destacar que en las entrevistas con Nancy Hernández y Conamaj se omite al Departamento Prensa y Comunicación Organizacional (DPCO) como un actor dentro del proceso de transparencia; y, cuando se menciona, se hace en función de sus vacíos y debilidades y no precisamente de sus aportes. Mientras que la Oficina de Cumplimiento, aunque también es crítica de las debilidades comunicacionales, entiende los procesos de comunicación como una herramienta necesaria para la implementación de procesos de transparencia.

Por su parte, documentos como el PEI incluyen el apoyo del DPCO en algunas acciones específicas como campañas anticorrupción. Sin embargo, dentro de las actividades propias de transparencia, no se le otorgan responsabilidades por sí mismo.

1.6. RETOS Y OBSTÁCULOS

El principal reto que se identifica en las entrevistas es que la aplicación de procesos de transparencia implica un cambio cultural que es lento y no inmediato. Parte de la lentitud es que la decisión de ser transparente, dicen las personas entrevistadas, surge de una decisión personal y no institucional.

[...] si bien se impulsa un cambio en el quehacer [institucional] va a depender mucho de la misma voluntad de cada funcionario y es ahí donde entramos al ámbito privado, [...] eso es algo que supera el control de una jefatura o de una política. (Sujeto 4, comunicación personal, 03 de mayo de 2019)

Se suma al freno del cambio cultural, el miedo que produce el desconocimiento sobre qué es transparencia pues genera paranoia entre los colaboradores. A esto se agregan las medidas represivas en torno al tema y la tensión que genera el incumplimiento. Aunque, como acepta Hernández, “no es suficiente ya para las necesidades institucionales la represión por sí misma”:

[Una] consecuencia negativa, más bien, ha sido el desafío contra el desconocimiento que tiene el funcionario de qué implica transparencia... porque creen que, si doy un paso, ya tengo una cámara o alguien que me esta señalando. Pero, entonces, más que algo negativo, es el desafío que hemos tenido de cambiar la perspectiva sobre qué se debe transparentar y cómo debe hacerse. (Sujeto 4, comunicación personal, 03 de mayo de 2019)

Irónicamente, la Oficina de Cumplimiento destaca que los funcionarios deben ser conscientes que “están siendo observados” y que sus acciones serán “comparadas ante el principio de legalidad”. La contraposición de los discursos, en este punto, es evidente.

Otro reto identificado, según la Magistrada Hernández, es que existe “una mala política de comunicación institucional”. De las entrevistas se desprende una sensación generalizada de que hay poca adaptación a los tiempos actuales, falta de estrategia y articulación, poco recurso humano y que, históricamente, el departamento encargado ha respondido a solicitudes de los magistrados por “levantar su imagen” más que por hacer comunicación estratégica. Aunado a ello, los procesos de diálogo pueden volverse sumamente burocráticos:

La institución no está en la capacidad [...] de responder al nivel en el que va [la sociedad de la información]. Además hay que decir [que] son millones de personas publicando y subiendo cosas en Facebook y cuestionando... y 'tres gatos' en Prensa, igual nunca van a poder pero no lo logran hacer a tiempo y, también, como en todo, tienen que consultar si la respuesta está acorde y [...] que la apruebe no sé quién... O sea responden tres meses después algo que en redes sociales se tiene que responder en 10 minutos. (Sujeto 3, comunicación personal, 03 de mayo de 2019.)

Kenia Alvarado, de la Oficina de Cumplimiento, coincide en que la capacidad del PJ frente a los cuestionamientos “escapa del control de la institución” pues su capacidad de comunicación es difícil porque “el Poder Judicial está solo en esto y con recursos limitadísimos”.

Otros retos mencionados son lograr mayor confianza ciudadana, a pesar de que la ciudadanía esté más atenta; someter a discusión la elección de los magistrados y sus requisitos, establecer una hoja de ruta y definir cómo se trabaja el tema de información sensible.

1.7. PROYECCIÓN DE LA TRANSPARENCIA

Al consultar por los principales mecanismos de proyección de la transparencia, la reacción inicial de las personas entrevistadas es la justificación. De hecho, antes de anotar las acciones específicas se menciona la falta de presupuesto para el Departamento de Prensa y Comunicación Organizacional (DPCO) así como de una renovación de los alcances comunicacionales y una “mala política” relacionada con los procesos comunicativos. En las entrevistas con Conamaj y la Magistrada Hernández se aclara que los mecanismos de proyección se entienden poco estratégicos y “no acordes con la realidad institucional”.

El DPCO, por su parte, acepta que después de 5 intentos, no se ha logrado que la CSJ apruebe una Política Institucional de Comunicación³⁷ pues, *“no se requieren acciones, eso tiene poca ciencia. Lo que se requiere es una política que integre estrategias para levantar reputación y legitimación de la justicia.”*

Es decir, existe conciencia de la necesidad de mantener una estrategia de comunicación adecuada más allá de lo instrumental que pueda ser realizar acciones aisladas de proyección de transparencia; sin embargo, no ha habido voluntad institucional -desde la normativa- para que pueda aplicarse. Ante una institución cuya cultura organizacional le da tanta importancia a las reglas, que no se haya aprobado una política se constituye en una limitación muy poderosa a los procesos de comunicación organizacional.

A pesar de lo anterior, Kenia Alvarado considera que la institución no tiene capacidad para proyectarse:

[...] el Poder Judicial no tiene la capacidad por sí sola de posicionar temas [...] Entonces esto sí es bien complejo. La idea que nosotros tenemos es empezar a introducirlos en las redes sociales que tiene [la institución] para ver si le llegamos y ver cómo instamos el tema para atraer a la gente. (Kenia Alvarado Villalobos, comunicación personal, 24 de enero de 2020)

No se menciona en las entrevistas, en ningún momento, que el plan de acción del programa EUROsociAI+, de la Unión Europea, tiene acciones estratégicas relacionadas con establecer mecanismos de comunicación participativa y desarrollar estrategias de comunicación específicas sobre la PJA y temas adyacentes a la labor del PJ. Conamaj, que debe darle seguimiento al tema, no menciona nada sobre esta planificación ni sus resultados.

Lo que sí destacan es la página web, la rendición de cuentas anual, pizarras informativas, talleres de sensibilización dirigidos a funcionarios y ciudadanía y las acciones que cada instancia adscrita al PJ realice como parte de sus funciones como mecanismos de proyección de transparencia haciendo eco de que los hechos son más importantes que las palabras.

³⁷ Esta política no se circunscribiría, únicamente, a los procesos de transparencia, sino más bien a todos los procesos de comunicación organizacional del PJ.

1.7.1. Relación con la prensa

Las premisas anteriores no dejan de ser preocupantes porque es justamente el DPCO el que se encarga de la relación con la prensa. Aunque los funcionarios de Conamaj destacan que los medios locales han sido aliados en el proceso de proyección de transparencia, consideran que los medios catalogados como nacionales tienen una “campaña contra la institucionalidad costarricense” que afecta directamente al PJ.

En las entrevistas realizadas se desprenden frases como “[los medios] tienen su agenda que responde a la empresa privada”, “[la prensa tiene] un enfoque morboso” o “[la prensa] solo da a conocer lo malo”. Para la Magistrada Hernández, es imposible que la relación entre noticias positivas y negativas sea balanceada porque los medios no solamente tienen un interés informativo, sino también económico, por lo que eso propicia que no siempre se priorice la nota positiva.

Al consultar a las personas entrevistadas cuál es el interés específico de la prensa, las respuestas no son tan contundentes. El sujeto 4 de Conamaj dice, abiertamente, que “hay una estrategia mediática para debilitar el Poder Judicial”. Por su parte, la Oficial de Cumplimiento tiene una valoración similar a la de la Magistrada Hernández, cuando se refiere a que hay un interés económico tras las informaciones de la prensa, aunque, sirva aclarar, que este criterio tampoco es concluyente:

No, pues, tienen su agenda. Tienen su agenda y, ¿a qué van a responder? Di, pues, la empresa privada tiene que generar... de eso vive, ¿verdad? Generar para ellos generar ganancia. Entonces nosotros no podríamos desconocer que en ese ámbito privado las decisiones pueden ser diferentes a lo que nosotros quisiéramos. Ellos tienen unas expectativas nosotros tenemos otras. (Kenia Alvarado Villalobos, comunicación personal, 24 de enero de 2020)

Nótese que nunca se llegó a mencionar cuáles son las expectativas de la prensa ni cómo genera ganancia a partir de las informaciones que, a criterio del PJ, son negativas.

En esa misma línea, el DPCO mencionó en su entrevista que “el juego de la democracia es que la prensa hace su propio análisis” por lo que la institución requiere estar preparada. Sin embargo, de las otras entrevistas se desprende que la labor comunicacional ha sido ineficaz e insuficiente para hacer frente a las necesidades de los tiempos actuales. Incluso se menciona que no se tiene capacidad para posicionar

temas ante los medios de comunicación y la ciudadanía. Queda la interrogante si realmente la prensa hace “su propio análisis” con un enfoque “morboso” para dar a conocer “solo lo malo” o si, más bien, ha fallado la institución en proveer información proactiva, positiva y de calidad.

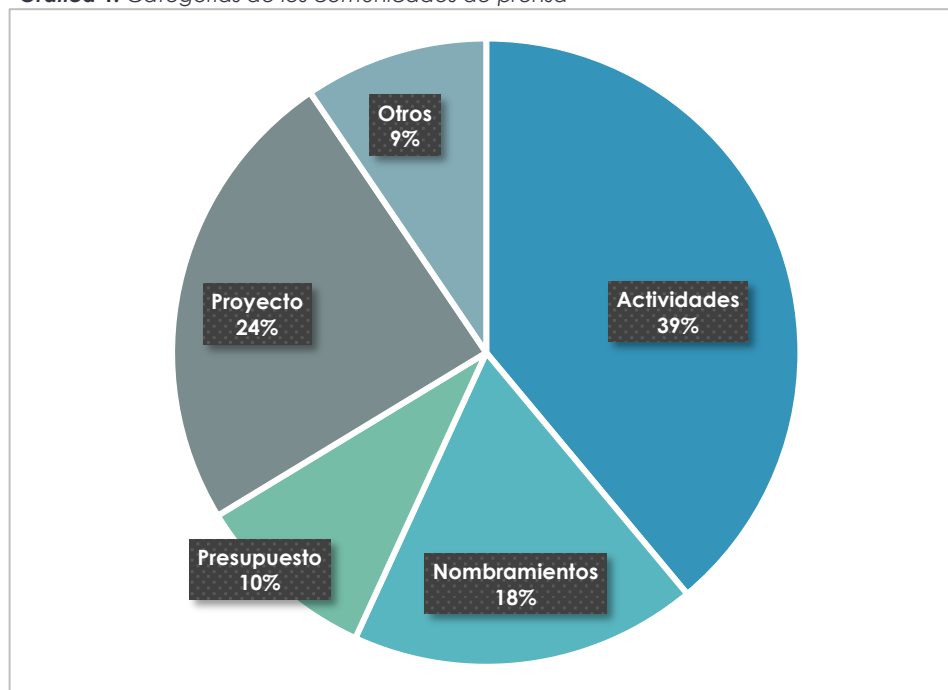
A raíz de lo anterior, interesa, para dar respuesta a las preguntas de investigación, conocer cómo funciona el principal mecanismo de proyección dirigido a la prensa que, de acuerdo con el DPCO, son los comunicados oficiales³⁸.

1.7.2. Comunicados oficiales

a. Categorías de información

En un periodo de 21 meses, se logró constatar que los comunicados de prensa están relacionados con temáticas diversas que, para mayor simplicidad, se categorizaron en actividades (39%), proyectos (24%), nombramientos (19%), presupuesto (10%), entre otros (ver Gráfica 1).

Gráfica 1. Categorías de los comunicados de prensa



FUENTE. Elaboración propia con base en comunicados de prensa del PJ

³⁸ En la entrevista, el DPCO aclaró que la relación con la prensa es personal con cada periodista. Sin embargo, mencionaron los comunicados oficiales y las conferencias de prensa como los mecanismos de proyección de información del Poder Judicial hacia los medios de comunicación. Posteriormente, en entrevista con la prensa, se destacó el envío de boletines semanales con información sobre hechos relevantes y juicios próximos, este mecanismo nunca fue mencionado por la DPCO.

En general, la categoría relacionada con actividades en las que participa o que organiza el PJ tienen mayor protagonismo en la difusión de comunicados de prensa (39%) seguido de aquellos que tienen que ver con proyectos que realiza el PJ (24%).

Esto no es casual. Como mencionó Conamaj en su entrevista, los comunicados tienen una tendencia a mencionar a las magistraturas y otras jerarquías de modo que se convierten en figuras de alta relevancia en las informaciones oficiales del PJ. Esto sucede, especialmente, cuando estas personas participan en actividades con alguna exposición o impulsan proyectos que pueden considerarse de interés. Lo común en las informaciones a la prensa es que se mencione una o varias veces el nombre completo y cargo de las personas que participaron en la actividad. La cantidad de veces que se mencione un nombre dependerá de su relevancia jerárquica, como se mostrará en los siguientes apartados.

Aunque no es lo más usual, hay algunos comunicados que ilustran muy bien la tendencia descrita anteriormente porque dedican párrafos enteros dentro del texto para mencionar los nombres y cargos de las personas que asistieron a dicha actividad pertenezcan o no a la institución.

Por ejemplo, en el caso de la *Imagen 3* se muestra un comunicado de prensa relacionado con una actividad de rendición de cuentas llevada a cabo en la provincia de Heredia, publicado en abril de 2018. Curiosamente, en este caso específico, el comunicado no hace énfasis en el contenido de la rendición de cuentas (como acciones realizadas o puntos de mejora) sino que trata exclusivamente sobre los pormenores del evento en que se presentó el informe. No en vano, en el texto destacado de la imagen se puede apreciar que un 36% del contenido total del comunicado son cargos y nombres.

Sirva subrayar la notoria relevancia que se le da al principal jerarca de la institución al mencionar su nombre completo y cargo hasta tres veces, incluso en párrafos que están seguidos. De esa forma, la frase “Presidente de la Corte Suprema de Justicia, Carlos Chinchilla Sandí” toma especial espacio en la información.

Ahora bien, en el caso de la *Imagen 4* se presenta un ejemplo relacionado con una actividad llevada a cabo en Puntarenas, publicada en octubre de 2019. Al igual que

en el caso anterior, el comunicado habla de indicadores de gestión de los despachos puntarenenses pero, en vez de presentar los datos, se dedica a contar cómo fue la actividad de presentación. De igual forma, un 23% del contenido total del comunicado se emplea en mencionar nombres y cargos de las personas participantes.

Además, nuevamente se le da especial relevancia al jerarca principal de la institución. No es común que el PJ illustre sus comunicados de prensa, al menos en su versión web. Sin embargo, este sí posee una fotografía del magistrado presidente de la CSJ y menciona su nombre y su cargo tres veces en el texto: una de forma completa y, en las dos siguientes ocasiones, solo se le refiere como "Magistrado Cruz".

Algo similar sucede con los comunicados de la categoría "Proyectos" pues se le da mucho énfasis a la o las personas que llevaron a cabo algún emprendimiento, principalmente si se trata de la Presidencia de la CSJ. Por ejemplo, destacan los comunicados relacionados con el Programa de Mejora en Materia Penal, que es un proyecto propio de la Presidencia; y, en 2019, algunos comunicados relacionados con la Comisión de Transparencia, novedosos porque en 2018 no se le otorgó ningún espacio, ni siquiera se publicó uno para la aprobación de la Política de Justicia Abierta (PJA). Podría inferirse que en 2019 obtuvo mayor relevancia porque la Vicepresidenta de la CSJ fue nombrada coordinadora de esa comisión.

Imagen 3. Ejemplo 1 de comunicado que prioriza nombres y cargos de jerarcas

CIRCUITO JUDICIAL DE HEREDIA EXPONE LABOR Y REQUERIMIENTOS

La situación actual del Circuito Judicial de Heredia en temas de rendimiento y requerimientos prioritarios para mejorar el servicio de administración de justicia, fue expuesto este viernes 27 de abril de 2018, durante la realización del Consejo Ampliado.

La actividad estuvo dirigida por el Presidente de la Corte Suprema de Justicia, Carlos Chinchilla Sandí, así como representantes del Consejo Superior, el Consejo de Administración de Heredia e integrantes de los diversos despachos judiciales de la provincia.

El Presidente de la Corte Suprema de Justicia, Carlos Chinchilla Sandí, resaltó la importancia de atender los requerimientos en materia de infraestructura que requiere el Circuito Judicial de Heredia y manifestó el compromiso por atender las necesidades prioritarias.

Durante la sesión de trabajo de la mañana, el Presidente del Consejo de Administración, Andrés Vargas Araya, presentó un informe de rendición de cuentas. Resaltó la importancia de atender los requerimientos con un espacio judicial más adecuado y con ello mejorar las condiciones del personal y personas usuarias, pues la construcción de un nuevo edificio es una necesidad, así como la atención en la infraestructura de los despachos fuera de la edificación principal.

Se destacó el buen trabajo de diversas jurisdicciones como los Tribunales de Flagrancia y la importancia de evaluar y promover mejoras del servicio, ante el incremento de los asuntos, cuyos casos los atiende una sección del tribunal ordinario.

La Directora de Planificación, Nacira Valverde indicó que se abordará de manera integral la jurisdicción penal para la implementación del nuevo modelo penal.

Las autoridades penales heredianas señalaron de vital importancia los temas relacionados con el espacio para salas de juicio y reforzamiento de la materia de flagrancia como prioridad, valorar jornadas vespertinas para atender el volumen de asuntos y mejorar los recursos dirigidos en la zona de Sarapiquí; propuestas que ya valora la Dirección de Planificación.

También se destacó el trabajo de oficinas como la Defensa Pública con la asesoría legal gratuita en materia laboral y considerar el servicio en el cantón de Sarapiquí.

En la mesa principal participaron el Presidente de la Corte, Carlos Chinchilla Sandí, la Vicepresidenta, Carmenmaría Escoto Fernández, los magistrados Jesús Ramírez Quirós, William Molinari Vilchez y la magistrada Sandra Zúñiga Morales; la y los integrantes del Consejo Superior, Laura Chaves Lavagni, Carlos Montero Zúñiga, Gary Amador Badilla y Ramiro Salvador Arauz; la Directora Ejecutiva del Poder Judicial, Ana Eugenia Romero Jenkins y la Secretaria General de la Corte, Silvia Navarro Romanini.

Cabe destacar que las autoridades judiciales realizaron una visita a los despachos judiciales ubicados en el edificio principal de los Tribunales de Heredia.

En la tarde, se organizó un espacio para el diálogo con la comunidad.

La actividad contó con la participación de magistrados, magistradas, integrantes del Consejo Superior, la Fiscalía General, Defensa Pública, Organismo de Investigación Judicial, directores y directoras administrativas, la Secretaría General de la Corte, la Contraloría de Servicios, funcionarios y funcionarias de Heredia, San Rafael, San Isidro, Sarapiquí, Santo Domingo y San Joaquín de Flores, los alcaldes municipales de Heredia, Belén, San Pablo y San Isidro, fuerzas vivas de la provincia, personas usuarias y del Colegio de Abogados de la Filial de Heredia, representante de la Parroquia Inmaculada Concepción de Heredia, delegaciones policiales, centros educativos, centros de salud, centros de atención a la persona adulta mayor, entre otros.

Fuente. Publicado el 27 de abril de 2018 por el Poder Judicial. Resaltado no es del original.

Imagen 4. Ejemplo 2 de comunicado que prioriza nombres y cargos de jerarcas

REALIZAN CONSEJO AMPLIADO Y ENCUENTRO CON FUERZAS VIVAS DE PUNTARENAS



Personal judicial de los Tribunales de

Puntarenas se reunieron con jerarcas del Poder Judicial durante el Consejo Ampliado realizado este viernes 4 de octubre del 2019.

Dicha reunión fue presidida por el **Presidente de la Corte Suprema de Justicia, Fernando Cruz Castro**, y contó con la participación de magistrados y magistradas; así como integrantes del Consejo Superior.

Durante el encuentro, el **magistrado Cruz Castro** resaltó la importancia que conlleva la labor y el compromiso que realiza el personal judicial en la administración de justicia.

"La justicia es parte de la democracia", señaló el **magistrado Cruz Castro**, quien manifestó su agradecimiento por el compromiso y la celeridad de despachos al realizar una serie de acciones dinámicas, para obtención de logros importantes a nivel de la gestión.

La sesión de Consejo Ampliado permitió al personal judicial de ese circuito conocer una serie de aspectos generales y datos relevantes sobre indicadores de gestión de los despachos de esa provincia. Esta información fue presentada por la **Directora de Planificación, Nacira Valverde Bermúdez**.

En su exposición destacó la labor realizada por el Tribunal de Juicio de Puntarenas, por ser el despacho número 1 a nivel resolutivo en todo el país; así como el Juzgado de Pensiones Alimentarias de esa misma provincia, por sobresalir con un alto indicador en la gestión judicial.

Por su parte, del **Presidente del Consejo de Administración de Puntarenas, Gustavo García Jiménez** comentó algunos aspectos de prioridades y necesidades que se presentan a nivel de ese circuito y principalmente en materia de infraestructura.

En la reunión se contó con un espacio abierto para el diálogo, ideas e intercambio de opiniones y se brindó información relevante sobre avances y descripción del proyecto de construcción del edificio de los Tribunales de Puntarenas.

Encuentro con Fuerzas Vivas y Personas Facilitadoras judiciales de la zona

La visita a la provincia de Puntarenas permitió también el encuentro con representantes de la sociedad civil y personas facilitadoras de dicha zona, misma que se llevó a cabo en las instalaciones de la UNED.

Este ejercicio representó una excelente oportunidad entre estas poblaciones y las autoridades judiciales, para el intercambio de ideas y comentarios sobre temas como Acceso a la Justicia, Coordinación Interinstitucional y Participación Ciudadana y Servicios Judiciales, que fueron ampliamente abordados mediante mesas de diálogo.

Esta actividad contó con la participación activa en cada mesa de magistrados y magistradas, integrantes del Consejo Superior y representantes de los diferentes ámbitos del Poder Judicial y fue posible gracias a la colaboración de la Comisión Nacional para el Mejoramiento de la Administración de Justicia (CONAMAJ).

En estos encuentros se contó con la participación de los **magistrados de la Sala Segunda, Orlando Aguirre Gómez, Luis Porfirio Sánchez Rodríguez, Jorge Olaso Álvarez y la magistrada Julia Varela Araya**; además del magistrado de la Sala Constitucional, **Luis Fernando Salazar Alvarado**; así como integrantes del Consejo Superior, **Gary Amador Badilla, Sara Castillo Vargas, Sandra Pizarro Gutiérrez y Hugo Hernández Alfaro**; **Erick Núñez Rodríguez**, jefe a.i. de la Defensa Pública; **Juan Carlos Cubillo Miranda**, Sub jefe del Ministerio Público; **Randall Zúñiga López**, Subdirector a.i. del Organismo de Investigación Judicial; así como autoridades del ámbito administrativo.

Los Consejos Ampliados y encuentros con las comunidades del país, forman parte de las acciones que realiza el Poder Judicial, con el fin de promover la transparencia, rendición de cuentas, el intercambio de ideas y el acercamiento con la comunidad.

Fuente. Publicado el 07 de octubre de 2019 por el Poder Judicial. Resaltado no es del original.

También destacan en número los comunicados de prensa relacionados con “Nombramientos” (18%). Estos presentan, específicamente, dos tipos de informaciones: (1) personas nombradas en cargos dentro del PJ y (2) sistemas de selección de magistrados³⁹ y magistrados suplentes.

Ahora bien, aquellos que buscan comunicar sobre nuevos nombramientos, a su vez, presentan dos tipos de enfoques: uno en el que solamente se menciona a la persona nombrada y sus calidades personales y profesionales; y otro en el que el comunicado destaca la cantidad de votos que recibió por parte de los magistrados⁴⁰ y otros detalles del sistema de nombramiento.

Sirva destacar que hay un único comunicado, de mayo de 2018, en el que se hace énfasis de cómo es un proceso de nombramiento. En este caso se trata de la Subauditoría Interna del PJ, quien deberá realizar pruebas técnicas y, se aclara, es la primera vez que se le hace una prueba a un puesto gerencial:

“Se debe resaltar que esta es la primera vez que en este tipo concreto de concurso, relativo a un puesto de la clase gerencial, se impone la aplicación de una prueba de conocimiento técnico, que se deberá aprobar a fin de que al oferente se le permita continuar con el proceso selectivo.” (Comunicado de prensa, mayo 2018)

No se conoce el resultado del concurso ni, tampoco, si se ha aplicado este mecanismo para otros nombramientos, pues no hay evidencia en ningún comunicado de prensa sobre ese particular que, en términos de transparencia, podría ser muy relevante.

Los demás comunicados de prensa analizados están enfocados en temas presupuestarios (10%), toma de decisiones e infraestructura. Entre ellos, llama la atención que los comunicados sobre las labores que realiza Conamaj o la Comisión de Transparencia son muy escasos; incluso, siendo la aprobación de la PJA la que marca el inicio del periodo de esta investigación, no se encontró ningún comunicado, en el repositorio que permanece en el sitio web, que hiciera referencia a esa política que le da contenido al discurso de transparencia del Poder Judicial.

³⁹ En Costa Rica, el nombramiento de magistraturas la realiza el Poder Legislativo.

⁴⁰ Los nombramientos deben votarse en la Corte Plena.

b. Discurso de transparencia

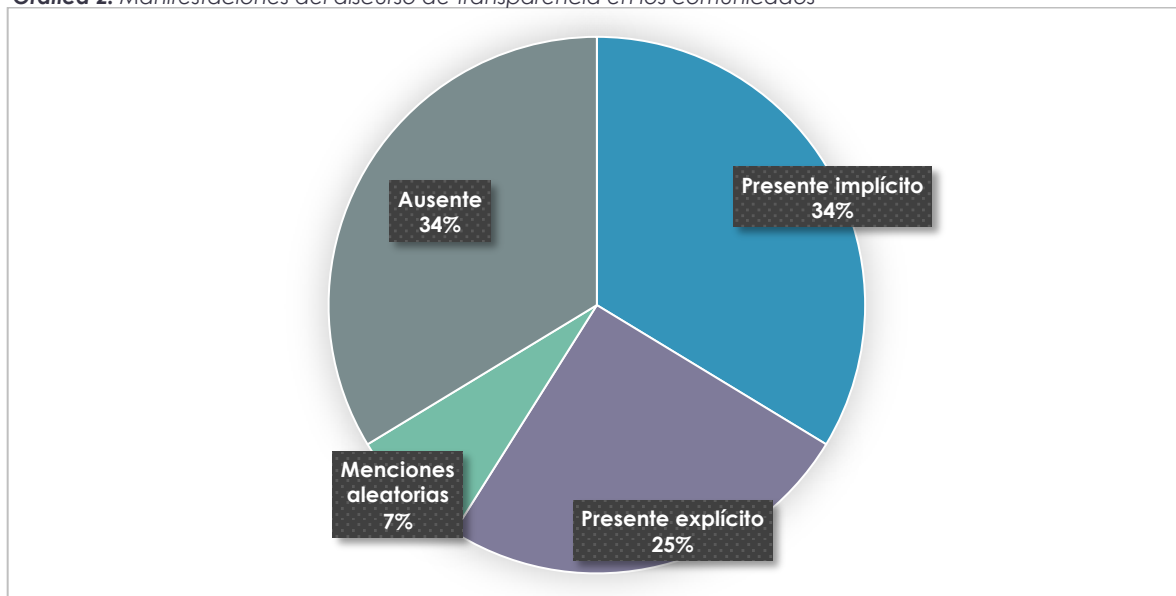
Un 30% de la totalidad de los comunicados mencionan, al menos una vez, la palabra transparencia para un total de 69 menciones. Destacan, principalmente, los dos comunicados relacionados con el Índice de Transparencia del Sector Público (ITSP) de la Defensoría de los Habitantes, que mencionan la palabra “transparencia” más de 10 veces cada uno (uno publicado en 2018 y otro en 2019).

Sin embargo, más allá de la mención de un único concepto, se logró determinar que el discurso de transparencia del PJ se manifiesta de diversas formas en los comunicados de prensa. Tal como lo muestra la *Gráfica 2*, en la gran mayoría de los casos el discurso de transparencia está totalmente ausente (34%) o apenas implícito en el texto (34%).

Otros pocos comunicados (7%) mencionan aleatoriamente conceptos relacionados con la temática en estudio (e.g. transparencia, rendición de cuentas, acceso a la información) pero no se hace a profundidad o el concepto está descontextualizado en el resto del contenido del comunicado.

Finalmente, solo el 25% de las informaciones oficiales a la prensa presentan un contenido que, explícitamente, presenta el discurso de transparencia del PJ.

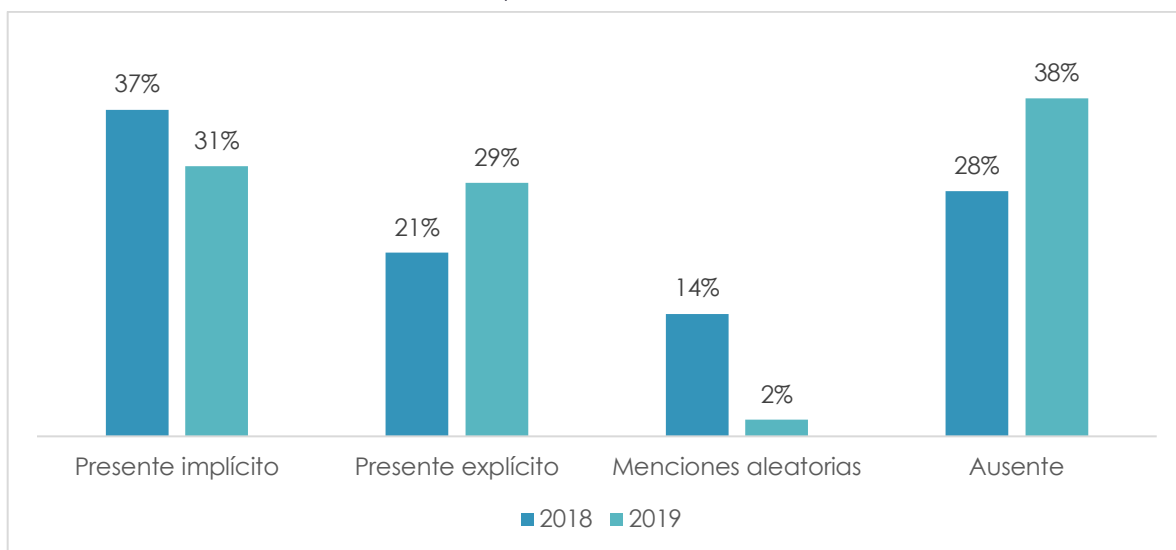
Gráfica 2. Manifestaciones del discurso de transparencia en los comunicados



FUENTE. Elaboración propia con base en comunicados de prensa del PJ

Esa distribución en cada uno de los años de estudio tiene algunas variaciones. La Gráfica 3 muestra cómo, porcentualmente, durante 2018 predominaron los comunicados con un discurso de transparencia implícito. En 2019, sin embargo, los comunicados con un discurso ausente fueron los más utilizados.

Gráfica 3. Manifestaciones del discurso de transparencia en los comunicados

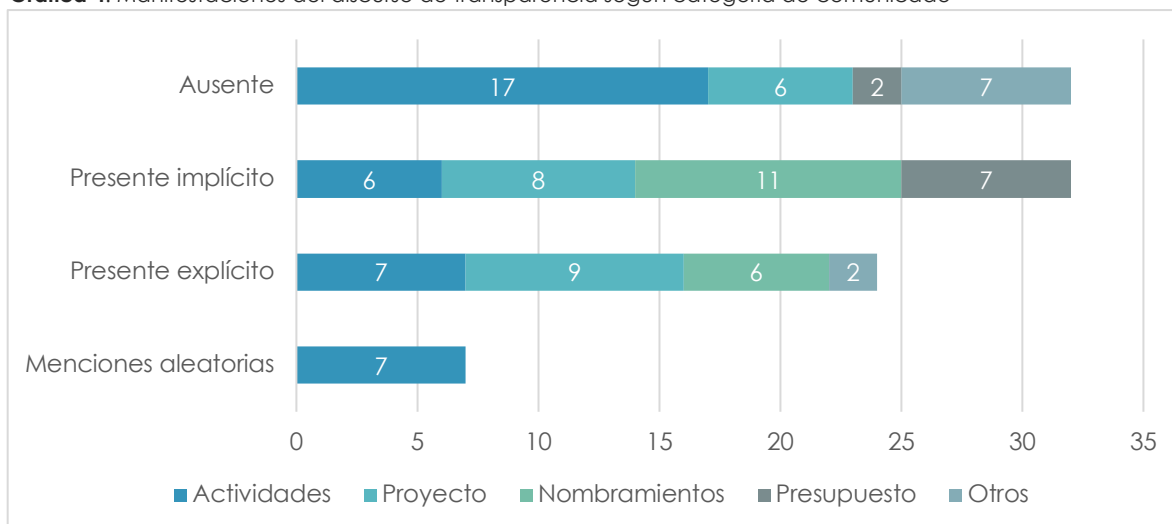


FUENTE. Elaboración propia con base en comunicados de prensa del PJ

En ese sentido, si bien en 2019 aumentó la cantidad de comunicados que poseen un explícito discurso de transparencia, también lo hicieron aquellos cuyo discurso está totalmente ausente.

Ahora, en este punto es importante aclarar que, el hecho de que haya comunicados sin ningún tipo de discurso de transparencia, no significa, *per se*, que no cumpla su función informativa o que su contenido no sea noticioso. El análisis que se realiza solo busca encontrar cómo se presenta ese discurso en las diversas comunicaciones que se hacen a la prensa.

Para ahondar en este análisis, el Gráfico 4 muestra cómo se manifiesta el discurso según la categoría de los comunicados.

Gráfica 4. Manifestaciones del discurso de transparencia según categoría de comunicado

FUENTE. Elaboración propia con base en comunicados de prensa del PJ

- **Discurso ausente y menciones aleatorias**

Comencemos con el discurso que no se presenta. Un 34% de los comunicados carece de discurso de transparencia. La mayoría de estas informaciones tienen que ver con actividades en las que participan jerarcas o que se realizan en la institución. El contenido de estos comunicados es meramente informativo, pero no estéril. Algunos de estos comunicados versan sobre inauguraciones de edificios, participación en actividades internacionales o, incluso, la toma de decisiones dentro del seno de la Corte Suprema de Justicia (CSJ).

Aquí cabe preguntarse si es necesario agregar el discurso a todos los comunicados que emita el Poder Judicial (PJ). Por ejemplo, algunos de ellos se limitan a describir -a modo de crónica- lo que sucedió en actividades internas o internacionales y, posiblemente, tampoco generaría valor agregar ese discurso.

Sin embargo, en algunos casos se pierde la oportunidad de destacar las acciones de transparencia dentro del contenido del texto. Por ejemplo, en las inauguraciones de edificios, temas presupuestarios o toma de decisiones. En esos tres campos interesa saber cómo el uso de recursos públicos -relacionado íntimamente con la transparencia- deriva en acciones tangibles para la ciudadanía como edificios para mejorar el acceso a la justicia, presupuestos disponibles para consulta o toma de decisiones relacionadas con políticas públicas. Caso contrario, la categoría de nombramientos siempre presenta un discurso -explícito o implícito- que podría emularse para estas otras categorías.

Algunos pocos comunicados (7%) presentan menciones aleatorias de los conceptos relacionados con transparencia. Esta manifestación del discurso podría bien ser una subcategoría de la manifestación ausente porque las menciones aleatorias representan, únicamente, la presencia de una palabra dentro del cuerpo de un comunicado cuyo contenido no invoca el discurso de transparencia. Todos los comunicados que presentan menciones aleatorias están bajo la categoría de “Actividades”. En la mayoría de las ocasiones, el concepto que se menciona es “transparencia” o “rendición de cuentas”.

- **Discurso presente implícito**

El otro grueso de comunicados presenta una manifestación implícita del discurso (34%). Es decir, no se menciona explícitamente pero el contenido del documento versa sobre un tema íntimamente relacionado con la transparencia.

Buena parte de estos comunicados están bajo la categoría de “Nombramientos”. Si bien el comunicado es, por sí mismo, un mecanismo de transparencia para hablar sobre las personas que ocuparán los cargos, en el texto del comunicado no necesariamente menciona su proceso de nombramiento, sino que hace énfasis en la hoja de vida de la persona nombrada. Lo curioso es que hay otros comunicados relacionados con esa categoría que sí poseen un discurso explícito de transparencia por lo que no se evidencia que se siga una misma estrategia siempre o que sea planificado.

Las categorías “Presupuesto” y “Proyectos” también presentan comunicados con un discurso implícito de transparencia. Por ejemplo, tratan sobre temas de inversión de recursos económicos o proyectos para mejorar la optimización en los tiempos de resolución y calidad de las sentencias de los diferentes tribunales penales. Algo similar sucede con las “Actividades”. Los comunicados que entran en esta categoría tienen que ver con informes de labores o propuestas que se realizan en el seno jerárquico. En todos los casos de estas tres categorías, se pierde la oportunidad de ser más explícitos en el texto para reafirmar el discurso de transparencia. Al haber correlación entre el tema del comunicado y el concepto de transparencia, no debería verse forzado.

- **Discurso presente explícito**

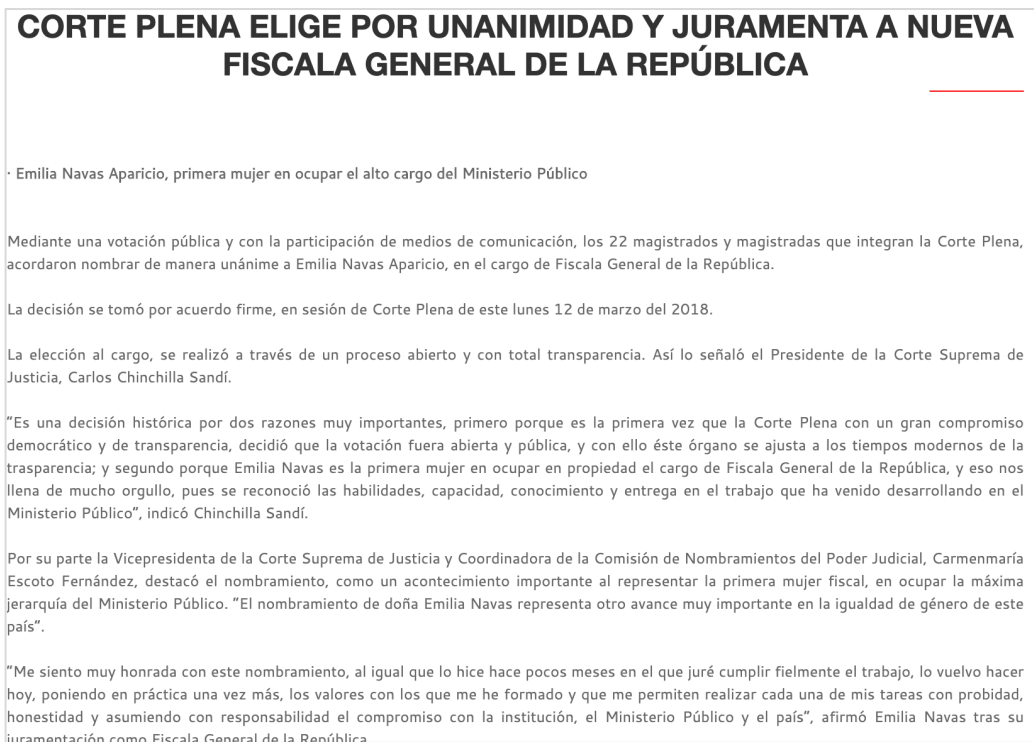
Destacan en esta manifestación discursiva las categorías de “Proyectos”, “Actividades” y “Nombramientos”. Como se ve, los tipos de comunicados no distan demasiado de aquellos que tienen un discurso implícito, con la diferencia de que se menciona, explícitamente, cómo se realizan esos proyectos, actividades o nombramientos en función del compromiso de transparencia institucional. Los comunicados con un discurso de transparencia totalmente presente, alcanza un 25% de la totalidad de informaciones a la prensa.

Estos comunicados, en promedio, dedican al menos un 11% de su contenido a nombres y cargos de las jerarquías que participen en la actividad o proyecto de los cuales, al menos uno, corresponde al presidente de la CSJ. Es decir, la presencia del máximo jerarca es una constante en las informaciones que presentan un discurso de transparencia explícito. Lo anterior no debe pasar desapercibido, pues el comunicado busca enmarcar la figura de su más importante funcionario dentro del propio discurso de transparencia institucional.

Otra característica de estos comunicados es que, en promedio, se mencionan al menos 3 conceptos relacionados con transparencia, rendición de cuentas o acceso a la información.

Si bien ninguno de los comunicados que se analizaron cumple exactamente con el promedio, el que presenta la *Imagen 5* es un ejemplo cercano. Este texto en específico trata sobre el nombramiento de la jerarca del Ministerio Público. En este comunicado figura, en varias ocasiones, el presidente de la Corte Suprema de Justicia quien, además, menciona en sus intervenciones los dos conceptos relacionados con transparencia que se hallan en el texto. Es decir, es justamente el máximo jerarca quien invoca el discurso para darle mayor realce al hecho de que, los nombramientos del Poder Judicial, cumplen el principio de transparencia.

Imagen 5. Ejemplo de comunicado con discurso de transparencia explícito



FUENTE. Poder Judicial

c. Actores institucionales y agentes

Ahora bien, más allá del Presidente de la Corte Suprema de Justicia (CSJ), también hay otras personalidades que figuran en los textos enviados a la prensa. En los 95 comunicados se detectaron aproximadamente 105 agentes diferentes, todos funcionarios del PJ. La *Tabla 11* hace un recuento de las personas con apariciones recurrentes en las informaciones a la prensa.

Tabla 11. Actores más recurrentes en comunicados de prensa

Actor	Cantidad de comunicados (total=95)	Cantidad de menciones
Presidencia⁴¹	49	59
Vicepresidencia⁴²	24	54
Emilia Navas , Fiscal General	7	16
Julia Varela , Magistrada Sala II	5	13
Román Solís , Magistrado Sala I, coordinador de Conamaj	7	11

FUENTE. Elaboración propia con base en comunicados de prensa del PJ

⁴¹ Durante el periodo de estudio fue ostentada por Carlos Chinchilla (hasta setiembre 2018) y Fernando Cruz.

⁴² Durante el periodo de estudio fue ostentada por Carmenmaría Escoto (hasta enero 2019) y Patricia Solano.

Nótese que gran cantidad de comunicados mencionan la figura de altas jerarquías pero, el tercer lugar de menciones, ocupado por la Fiscalía General, es dramáticamente inferior. Es evidente que se le da una visibilidad especial, justamente, a quien ocupe los cargos de presidencia y vicepresidencia por sobre cualquier otro funcionario del PJ.

En ese sentido, los miembros de Conamaj entrevistados mencionan que el DPCO ha concentrado sus esfuerzos en “elevar la imagen” de las principales jerarquías bajo una visión complaciente y no precisamente con las necesidades de comunicación que tiene el PJ. Si bien no se puede constatar que el objetivo sea para complacer a los altos mandos institucionales, sí que puede inferirse que hay un interés comunicacional en que figuren estas personas pues su presencia está en más del 50% de los comunicados de prensa (indistintamente de quien ostente el cargo).

También existe una amplísima mención de instituciones adscritas al PJ, aproximadamente 77. Por supuesto, destaca el Poder Judicial con 140 menciones en 63 comunicados. Pero, más allá de ese nombre que aglutina toda la institucionalidad judicial, se encontraron menciones a otras entidades del PJ, que pueden visualizarse en la *Tabla 12*.

Tabla 12. Entidades más recurrentes en comunicados de prensa

Entidad	Cantidad de comunicados (total=95)	Cantidad de menciones
Corte Plena	49	97
Ministerio Público	28	47
OIJ y Consejo Superior	26	34
Defensa Pública	20	26
Sala Constitucional	10	26

FUENTE. Elaboración propia con base en comunicados del PJ

La Corte Plena, que integra a los 22 magistrados lleva la batuta en cantidad de menciones y de comunicados en los cuales figura. Algo distantes se encuentran otras instancias como el Ministerio Público (Fiscalía), el OIJ y Sala Constitucional que, al momento del estudio, tenían sus propias áreas de comunicación externa. Es decir, además de figurar como las principales instancias mencionadas en las comunicaciones oficiales a la prensa, poseen sus propios mecanismos de comunicación dirigidos a este sector aparte de los que realiza el DPCO⁴³.

⁴³ Es curioso, sin embargo, la activa mención a entidades como el OIJ o el Ministerio Público pero no a sus jefes, pues predominan las apariciones del Presidente y Vicepresidenta, como quedó manifiesto en la Tabla 11. Por ejemplo,

2. REFLEXIONES AL CAPÍTULO 1

A partir de los resultados obtenidos hasta el momento puede decirse que, siguiendo a Heald (2006b), el Poder Judicial (PJ) posee discurso de transparencia hacia adentro, es decir, caracterizado por un marco normativo que rodea a la institución o que es intrínseco de ella.

Si bien el análisis de estos resultados se desarrollará con amplitud en el *Capítulo 3*, en esta sección se reflexionará sobre tres hallazgos fundamentales relacionados con la gestión de transparencia hacia adentro en el PJ:

- **Transparencia en coerción**

A pesar de que se intenta reforzar los procesos transparentes con su incorporación en el Plan Estratégico Institucional (PEI) y que cada unidad realice su propio planteamiento, la realidad es que la transparencia en el PJ presenta una tendencia vertical de arriba hacia abajo (Heald 2006b); es decir, está en control de la jerarquía, lo cual provoca incertidumbre entre las personas colaboradoras con posiciones más bajas. Aún así, los puestos más altos no escapan de esta sensación.

Ya decía Han (2013) que, contrario a lo dicho en las entrevistas al personal judicial, la transparencia no se limita a la lucha contra la corrupción o a procurar libertad de información, sino que refiere a una coacción sistémica que somete a un profundo cambio, en este caso, organizacional. Sin embargo, las medidas impositivas y represivas (e.g. reglamentos, sanciones, vigilancia) no necesariamente generan buen ambiente institucional y algunos jefes ya han expresado que consideran que la total apertura no es positiva para la institución⁴⁴.

- **Ausencia de planificación**

A pesar del valor que tiene la normatividad y las acciones realizadas, la gestión del discurso de transparencia no es un proceso realmente ordenado en el PJ, aunque las consecuencias de una planificación ausente sin un objetivo concreto no parecieran estar claras para las personas que ejecutan o fiscalizan esos procesos.

el Ministerio Público figura en 28 comunicados, pero la jerarca de esa entidad, solo figura en 7 de ellos (Emilia Navas, Fiscalía General).

⁴⁴ Nancy Hernández López, comunicación personal, 28 de mayo de 2019.

Además, la forma en la que se gestiona y proyecta la transparencia está definida principalmente hacia los temas reglamentarios y, en mucha menor medida, a los procedimientos internos. En ese sentido, se da un importante enfoque a los resultados (Heald, 2006) y se comunica de forma retrospectiva, focalizada y sin un planteamiento estratégico definido. Ahora bien, a pesar de ese enfoque, no existe evidencia de que los resultados generen mayor transparencia porque no hay una única planificación con indicadores que permita conocer esa información.

La ausencia de esos datos no permite medir si los procesos son efectivos o no por lo que podríamos estar ante un fenómeno de transparencia nominal (Heald 2006b), es decir, la institución tiene la concepción de que es transparente, pero en realidad no lo sabe con certeza.

- **Ausencia de condición comunicacional de la transparencia**

Los procesos de transparencia no están pensados desde la comunicación, sino desde la administración y la normativa; es decir, que se ignora que la transparencia tiene una condición comunicacional. En función de ello, no se percibe una apropiación del discurso ni tampoco un mecanismo adecuado para proyectarlo.

La ausencia de un planteamiento estratégico que articule todas las acciones que ya están propuestas repercute también en los mecanismos de proyección de la transparencia que se realizan como parte de los procesos de interacción con la prensa. De hecho, de la investigación no se desprende una línea discursiva específica en los comunicados que se envían a los medios ni tampoco el uso sistematizado de mensajes clave que permitan posicionar al PJ como una institución transparente.

¿Qué interpretación tiene la prensa que recibe estos comunicados? Es importante conocer ese dato porque son los medios de comunicación quienes, eventualmente, interpretan y manifiestan la información relativa al PJ a la ciudadanía.

En el *Capítulo 2* se pretende describir cuál es la percepción que tiene la prensa del discurso proyectado a través de los comunicados analizados en este apartado. Posteriormente, el *Capítulo 3* hará un análisis exhaustivo de los hallazgos de los capítulos previos.

CAPÍTULO 2

LA TRANSPARENCIA AUSENTE

“Cuando se viene la tormenta, por lo general (...) lo que hacen es enviar un comunicado (...) evitan el roce con la prensa, el enfrentamiento. Y eso para mí es mala señal... una señal de no-transparencia.” -Cristian Montero, Telenoticias

En Costa Rica la televisión permanece como la favorita para informarse sobre temas relacionados con política (CIEP 2018; 2019). No es del interés de esta investigación comprender por qué se prefiere ese medio específicamente: si lo es por facilidad, credibilidad, lealtad a la marca u otras razones de carácter socio-cultural. Lo cierto es que, sea en su versión análoga, publicaciones en redes sociales o a través de su web, los telediarios de Televisora de Costa Rica y Representaciones Televisivas lideran el alcance informativo en esos temas y plataformas incluso por encima de medios enteramente digitales (CIEP 2019).

Desde su incursión en Costa Rica en 1994, Representaciones Televisivas⁴⁵, mejor conocida como Repretel, posee una serie de negocios relacionados con la producción televisiva, radiofónica y cinematográfica. Actualmente es dueña de los canales 2, 4, 6 y 11, así como de once frecuencias radiofónicas bajo la firma Central de Radios (CDR) y tres salas de cine bajo la marca Nova Cinemas⁴⁶. Específicamente en el plano televisivo, posee los telediarios Noticias Repretel⁴⁷ (NR6) y NC Once, que se transmiten en los canales 6 y 11 respectivamente, siendo NR6 su noticiero estelar con 4 ediciones entre semana y 1 edición sábado y domingo. Ambos noticieros son dirigidos por el periodista Jerry Alfaro Mejía desde 2018⁴⁸.

Por su parte, Televisora de Costa Rica, mejor conocida como Teletica, es dueña de los canales de televisión abierta 7 y 33, una cablera (Cabletica)⁴⁹, dos canales deportivos de transmisión por cable (TD+ y TD+2) y una estación de radio FM (Teletica

⁴⁵ Representaciones Televisivas pertenece al internacional Albavisión

⁴⁶ Información tomada de La Nación (2006) y los sitios web de Albavisión (<http://www.albavision.tv/costa-rica>) y Central de Radios (www.cdr.cr)

⁴⁷ El noticiero de canal 6 está al aire desde 1965, antes bajo el nombre de Noticias Telecentro y Notisésis. Previo a Repretel, donde inició transmisión en 1998, perteneció a la Corporación Costarricense de Televisión (Brenes 2017)

⁴⁸ Noticias Repretel realizó cambios en su dirección en 2020, posterior a las entrevistas realizadas para esta investigación; sin embargo, para los efectos de este documento, se mantuvo el organigrama y la información recibida, pues así se configuró el noticiero durante el periodo de investigación que comprende los años 2018-2019.

⁴⁹ El 80% de las acciones fueron vendidas a la compañía Liberty Group en febrero de 2018 (Rodríguez 2018)

Radio). También posee el medio digital escrito, Teletica.com. Su noticiero, Telenoticias (TN7), se transmite por Canal 7 desde 1960 y es el líder en audiencia en Costa Rica (Román 2018) con 4 ediciones entre semana y 1 edición sábado y domingo. El noticiero es dirigido por el periodista y abogado Ignacio Santos Pasamontes desde 1998.

De ambos noticieros solo se ve el producto final, pero no es de conocimiento popular cómo funciona una sala de redacción, cómo se escogen los temas que eventualmente se le muestran al público ni, tampoco, quién define el enfoque que se le da a las noticias que llegan a casi el 90% de costarricenses (INEC 2016). Sin embargo, esta información es trascendental para enriquecer el análisis que permite comprender el contexto bajo el cual se elabora una noticia antes de salir al aire.

Para efectos de esta investigación, el tema no es menor. De los hallazgos del *Capítulo 1* se desprendió que en el Poder Judicial (PJ) hay una percepción generalizada de que los medios de comunicación tienen una agenda en contra de la institucionalidad judicial que, según ellos, es premeditada y ejecutada a conciencia por intereses económicos. A partir de esa sentencia, vale preguntarse cómo se piensan los enfoques periodísticos y cómo se construye la noticia desde la perspectiva de los propios medios.

Este capítulo tiene como objetivo describir cómo se gestan las noticias en la sala de redacción, a la vez que busca **analizar la interpretación que TN7 y NR6 dan al discurso de transparencia del PJ** que, eventualmente, plasman en sus notas periodísticas; todo lo anterior, desde el punto de vista de los periodistas que cubren específicamente el tema judicial, así como de los directores de cada medio.

1. PRESENTACIÓN DE RESULTADOS

Los medios televisivos poseen una rutina sumamente acelerada. A diferencia de otros medios de comunicación como la prensa escrita o radiofónica, el lenguaje televisivo requiere estar en el lugar de los hechos y conseguir imágenes que le permitan transmitir a los telespectadores, quienes no están en la escena, la información que les hará sentirse en el lugar (Rubio y Peralta 2016).

Por las particularidades de su formato, la televisión requiere brevedad, redacción que destaque por su concisión y que informe solo con palabras imprescindibles y claridad expositiva (Rubio y Peralta 2016) pues la profundidad -característica de la prensa escrita- es un lujo que no puede darse para no perder a su audiencia.

Además de ello, la consecución de la información más destacada requiere traslados desde la sala de redacción hacia otros lugares, por lo que la persona periodista se ve presionada por la necesidad de seleccionar información e imágenes, redactar la noticia, locutarla, editarla y ubicarla en plataformas digitales en tiempos muy reducidos (Moreno 2003) para que sea transmitida a tiempo en el horario definido para el noticiero.

Por lo anterior, la relación entre la dirección, jefaturas de información, periodistas, producción y equipo técnico debe ser sumamente coordinada para tener contenido que cumpla con las expectativas de la audiencia.

En primera instancia, este apartado pretende describir cuál es el proceso que siguen los dos principales telediarios costarricenses para escoger las informaciones que componen cada edición del noticiero que diariamente se transmite en televisión abierta; y, en segunda instancia, esta sección analizará el concepto de transparencia que tienen estos medios de comunicación, a la vez que describirá cuáles son los mecanismos de comunicación que tienen con el PJ y la percepción que tienen del discurso de transparencia del aparato judicial.

1.1. RUTINA PERIODÍSTICA

1.1.1. Organización de las ediciones

Tanto NR6 como TN7 tienen una cuidadosa manera de coordinar sus ediciones informativas que, de alguna manera, son muy similares. En ambos noticieros se realizan diariamente 4 ediciones en los siguientes horarios:

- Matutina: 6:00 – 8:00 hrs
- Meridiana: 12:00 – 13:30 hrs
- Vespertina (estelar): 19:00 – 20:00 hrs
- Nocturna: 23:00 – 23:30 hrs

El horario de las ediciones puede cambiar dependiendo del contexto en el cual se esté inmerso; por ejemplo, durante los procesos electorales, elecciones legislativas, actividades gubernamentales o desastres naturales que impliquen otro tipo de despliegue periodístico⁵⁰.

Para cumplir con el alcance informativo de estas ediciones, TN7 se organiza con tres coordinadores que se encargan de las ediciones matutina, meridiana y nocturna y que permanecen bajo el liderazgo de un jefe de información quien, además, asume la coordinación de la edición estelar (*Imagen 6*). El proceso es vigilado por el director del noticiero.

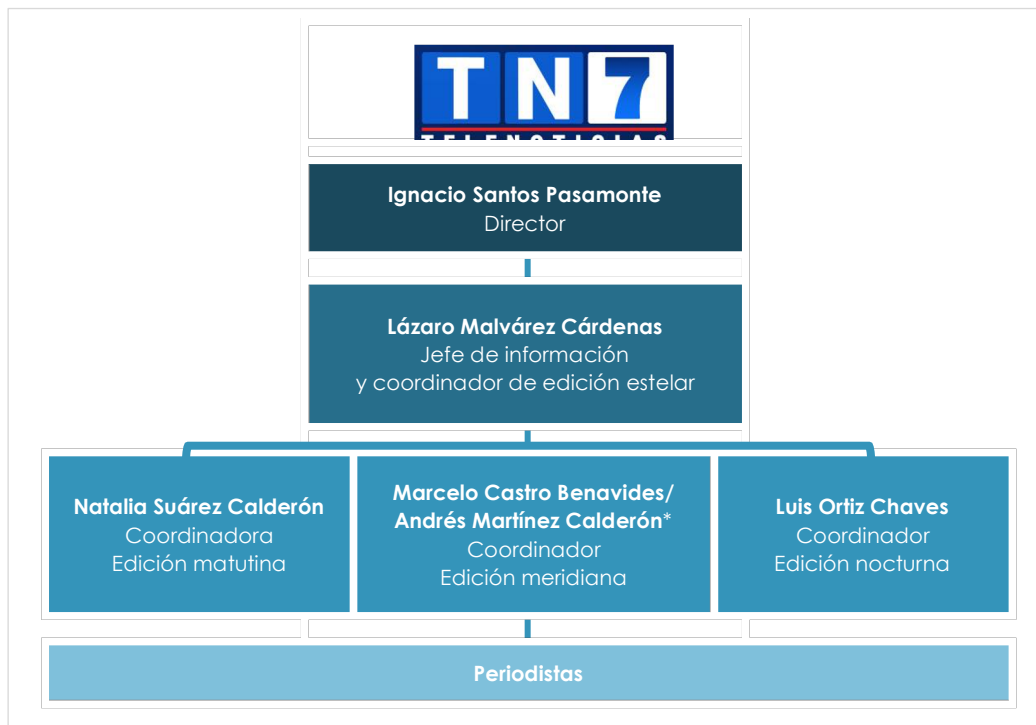
Cada coordinador tiene, a su vez, un equipo de trabajo integrado por uno o más periodistas que poseen horarios escalonados para asegurar que haya disponibilidad entre las 3:30 y las 23:30 horas. Durante las primeras tres horas del día no hay ningún periodista en el canal, a menos que suceda algún caso fortuito (e.g. desastre natural), de lo contrario, permanecen de guardia camarógrafos y asistentes que deberán estar al tanto de posibles acontecimientos.

Durante el día se realizan mínimo dos reuniones de periodistas. La primera a las 8:00 horas, dirigida por quien coordina la edición meridiana y, la segunda, a las 13:30 horas dirigida por quien coordina la edición vespertina. En esas reuniones participan periodistas de

⁵⁰ Por ejemplo, durante la pandemia por COVID-19, ambos noticieros ampliaron sus horarios para tener un mayor alcance informativo.

Telenoticias que estén en turno y al menos una persona periodista de Teletica.com para enlazar ambas agendas⁵¹.

Imagen 6. Organigrama periodístico de Telenoticias



Fuente: Elaboración propia con base en entrevistas.

* La edición meridiana estuvo a cargo de Marcelo Castro Benavides hasta diciembre de 2019, cuando asumió Andrés Martínez Calderón, quien antes realizaba una coordinación conjunta de la edición matutina con Natalia Suárez Calderón.

Por otro lado, alrededor de las 9:00 horas se realiza lo que llaman una reunión de editores en la que participan el director del noticiero, el jefe de información y coordinadores, así como los encargados técnicos (productores y realizadores). De acuerdo con Lázaro Malvárez, en esa sesión se hace un “*paneó de lo que está haciendo cada uno de los compañeros*” periodistas para generar material para la edición y “*se utiliza el espacio como retroalimentación de lo que no se hizo bien el día anterior*” o analizar “*qué se pudo hacer mejor o a qué no le dimos tanta importancia*” (comunicación personal, 24 de febrero de 2020).

Ahora bien, la forma de organización de NR6 es muy similar. Este noticiero cuenta con dos jefes de información: uno de ellos coordina las ediciones matutina y meridiana y, el

⁵¹ Teletica.com es un medio digital dirigido por el periodista y abogado Rodolfo González. Si bien ese medio se dirige de forma separada y posee una redacción de periodistas aparte, manejan las redes sociales tanto de Telenoticias como las propias. En razón de ello, requieren estar en contacto para conocer la agenda del telediario.

otro, coordina las ediciones estelar y nocturna junto con el director del noticiero (Imagen 7).

Imagen 7. Organigrama periodístico de Noticias Repretel



Fuente: Elaboración propia con base en entrevistas.

Al igual que su competencia, durante el día se realizan dos reuniones de periodistas de Noticias Repretel dirigidas por el director del noticiero, Jerry Alfaro y los jefes de información Danilo Jiménez y Fernando Chinchilla.

De acuerdo con Cristian Fallas, periodista de NR6, también participa al menos uno de los jefes de información de NC Once para enlazar ambas agendas, pues estos noticieros comparten las informaciones por “una fusión a lo interno” (comunicación personal, 29 de enero de 2020). Al estar integradas ambas redacciones, el salón donde se reúne el personal periodístico se le llama la *Mesa Central de Noticias*.

De acuerdo con Jerry Alfaro, director del telediario, estos encuentros se utilizan para definir los enfoques de los temas que cada periodista lleve en su agenda. Este “plan de vuelo” como lo describe el periodista Fallas, permite que se definan los temas del día y las responsabilidades de cada parte periodística o técnica del noticiero. En razón de ello los productores y realizadores también participan de estos encuentros.

1.1.2. Definición de los enfoques noticiosos

Ahora bien, para definir el enfoque de las noticias que van a transmitirse en el noticiero, la línea editorial del medio puede intervenir en tres momentos específicos dentro del

proceso de producción de las noticias: (1) en la selección de los temas, (2) en el contenido de la noticia propiamente y (3) en la organización del contenido del noticiario. Sin embargo, la ejecución y prioridad que se le da a cada uno de estos momentos depende de cada medio por separado.

- **Telenoticias: libertad de enfoque**

En el caso de TN7, es cada periodista quien individualmente define el enfoque que dará a las notas que le corresponde realizar durante el día. De acuerdo con Malvárez, en las reuniones de la mañana y la tarde cada periodista propone los temas que quiere trabajar, pero puede ser que se le asigne otro tema “*de mayor actualidad de la agenda informativa del noticiario y no de su agenda individual*” (comunicación personal, 24 de febrero). En este tema coincidió el periodista Cristian Montero:

Mayoritariamente, el periodista es el que propone la nota conforme a sus fuentes. Cuando hay alguna asignación especial, cuando hay algún tema de interés o cuando se desea que alguien cubra 'equis' cosa o 'equis' tema o así... Pero son las menos. Lo usual es que el periodista proponga sus temas conforme a sus fuentes. (Cristian Montero, comunicación personal, 24 de febrero de 2020)

Malvárez considera que la mesa de reunión también sirve para discutir enfoques de las noticias; sin embargo, no se dice a los periodistas a quién entrevistar o cuáles preguntas hacer pues se confía en “*la experiencia del periodista*” pues cada uno sabe que se espera una “*cobertura completa*” y que se aplique el “*fairness*”; es decir, que sea balanceada y busque la opinión y/o respuesta de todas las partes involucradas en la noticia.

Cuando se consulta si existe una línea editorial que se le marque a los periodistas, la respuesta es que lo único que se solicita es el balance noticioso como característica primordial de la noticia.

A veces intervenimos dando alguna pista, pero no es política del noticiario decirle al periodista: "mire usted va y me entrevista este, me entrevista lo otro." [...] lo que se busca es la línea [editorial] que tenga balance (Lázaro Malvárez, comunicación personal, 24 de febrero de 2020)

Incluso, antes de que las noticias salgan al aire en la edición, no son revisadas por quien coordina la edición de turno ni por el jefe de información. De acuerdo con Malvárez los tiempos son muy ajustados y esto no permite la revisión exhaustiva de cada nota, por

lo que se apela a la confianza profesional que se le tiene a cada uno de los periodistas. Aunque, en algunos casos en que el tema es muy sensible, sí pasa por una revisión del jefe de información o del director del noticiero.

Lo que sí se somete a revisión de las personas coordinadoras son los encabezados que leerá quien presente las noticias, antes de introducir cada nota, pues con ello es que se arman los guiones de la edición completa que se transmitirá en el noticiero.

Ese guion define el orden de las noticias durante la transmisión. Abre el noticiero el tema que se haya definido como el más importante. Ese enfoque sobre lo que tiene más importancia para comunicar, se define a nivel directivo en la reunión de editores:

El objetivo de esta reunión de editores es confirmar los temas en los que se ha adelantado, ratificar los temas más importantes para la dirección del noticiero en el día y valorar qué viene en perspectiva para el resto del día o para el día siguiente [...] también normalmente se definen los temas de entrevistas o se confirman temas de entrevistas para las ediciones del mediodía y de las 7 [vespertina]. (Lázaro Malvárez, comunicación personal, 24 de febrero de 2020)

Nótese que la decisión sobre quién se va a entrevistar en vivo en las ediciones con mayor audiencia y la definición de los temas a lo cuales se les dará más importancia durante uno o varios días, se definen en la más alta esfera y no en la reunión que se tiene con los periodistas.

En síntesis, si bien a lo interno del noticiero se entiende que los periodistas tienen libertad de escoger el tema que desean trabajar durante el día así como el enfoque en el contenido de la noticia, sí hay una línea editorial que selecciona el nivel de relevancia de los temas del noticiero y el lugar en el que se presenta durante las transmisiones. Asimismo, si hubiese un tema que a nivel editorial se considera relevante y durante las reuniones ningún periodista propone trabajarlo, se le asigna a alguna persona para que lo elabore y se le revisa en caso de que sea un tema sensible o de alto impacto social.

- **Noticias Repretel: enfoque controlado**

Ahora bien, NR6 trabaja con una dinámica distinta. De acuerdo con Fallas, los periodistas tienen la responsabilidad de llevar sus propios temas a la *Mesa Central de Noticias*, de acuerdo con lo que hayan conseguido de sus fuentes. Sin embargo,

dependiendo del contexto también su jefe de información les asigna temas específicos. En un día regular, a diferencia de sus colegas de TN7, cada periodista tiene una cuota de 4 noticias: 2 para las ediciones meridianas y 2 para las ediciones vespertinas.

Jerry Alfaro, director del noticiero, agrega a lo anterior cuatro mecanismos por los cuales pueden surgir los temas que se abordarán en el telediario, aclarando que dependen del contexto en el que se desarrolle la noticia:

Todo depende del contexto informativo en que se vaya generando la noticia, el interés. La forma y cómo se asignan [los temas] pueden nacer de mí directamente. Yo no lo hago directamente a los periodistas, sino a través de los jefes de información. Otro es los jefes de información que generan ideas que van surgiendo en el camino, alimentados por los periodistas. Y la otra forma es lo que nos genera la fuente de forma oficial, por así decir, comunicados, etcétera. Y la otra es la fuente informal, la información que te llega por debajo (Jerry Alfaro, comunicación personal, 07 de febrero de 2020)

Ahora bien, aunque sea el periodista quien tiene la responsabilidad de llevar sus propios temas -sin demérito que su jefatura le asigne otros adicionales- el enfoque del contenido que va a tener esa noticia se decide en la Mesa Central de Noticias, en conjunto con las jefaturas de información. En el caso de que durante el trabajo de campo el periodista se vea en la necesidad de cambiar el enfoque, este cambio debe ser validado por una jefatura.

[...] previamente nosotros tenemos reuniones todos los días con los periodistas y esclarecemos los enfoques. Determinamos el enfoque. Ahora, ese enfoque sale de una reunión, pero ese enfoque puede variar dependiendo del contexto y de los hallazgos. Si se da esa situación, el periodista está en la obligación de comentar cuál es ese nuevo enfoque y tiene que ser validado por una jefatura. ¿Me explico? Porque si no estaríamos abriendo un portillo para que entren en juego otras cosas que uno no sabe que se dan en la calle y que entonces sí, si salen al aire, podríamos afectar a alguien. (Jerry Alfaro, comunicación personal, 07 de febrero de 2020)

Antes de salir al aire los encabezados que leerán los presentadores durante la transmisión del telediario, deben ser revisados también por los jefes de información y, en el caso de que se trate de un tema complejo o sensible, el video de la nota completa es revisada por la jefatura o, en algunas ocasiones, si es un tema delicado la revisa el director del noticiero.

Al consultar propiamente por la línea editorial del medio, Alfaro responde de manera muy similar a su colega de Telenoticias: se espera que el producto final sean noticias "*apegadas siempre a hechos verdaderos, ciertos y confirmados*" sin dejarse llevar por

“juicios de valor o por lo que creemos”. A pesar de ello sí se limita o controla el enfoque que cada periodista vaya a dar a sus notas periodísticas.

En síntesis, si bien a lo interno del noticiero cada periodista puede proponer un tema según sus fuentes, la línea editorial del medio se manifiesta en que existen mecanismos formales para definir los enfoques del contenido de la noticia, que pasa por la instrucción y revisión de los enfoques por parte de los jefes de información y el director del noticiero. Al igual que en Telenoticias, si hubiese un tema que a nivel editorial se considera relevante y durante las reuniones ningún periodista propone trabajarlo, se le asigna a alguna persona para que lo elabore.

1.2. RELACIÓN CON EL PODER JUDICIAL

Comprendiendo cómo funciona la escogencia de los temas y los enfoques en los medios de comunicación televisiva, interesa saber de dónde viene la información que los periodistas obtienen para proponer temas en sus respectivos noticieros; es decir, de dónde provienen sus fuentes.

1.2.1. Fuentes informativas

De las entrevistas se desprenden 2 tipos de fuentes a través de las cuáles se consiguen temas periodísticos:

- **Fuentes oficiales.** Es decir, los mecanismos a través de los cuales las organizaciones envían información para hacerla oficial como, por ejemplo, a través de comunicados o conferencias de prensa.
- **Fuentes informales.** Estas son las fuentes que no provienen del área de comunicación o que no están oficializadas propiamente por la organización, es decir, no son personas reconocidas como voceras. Alfaro menciona que, muchas veces, es información que llega en sobres sellados, correos electrónicos anónimos o mensajes de WhatsApp de teléfonos desconocidos. Asimismo, aclara que “*evidentemente tenemos que someter a un proceso de verificación*” esos datos informales.

En el caso específico de la información del Poder Judicial (PJ), los entrevistados comentaron que reciben información oficial, aunque también poseen sus fuentes informales que normalmente son personas funcionarias de distintos ámbitos de la

institución que desean dar información para que sea desarrollada, pues saben que no se hará de forma oficial:

Cuando se trata de un caso, por ejemplo, de allanamientos o cosas así, normalmente uno tiene sus fuentes confidenciales que suministren información igual fuentes en lo administrativo, en la Corte o en la Fiscalía, o cualquiera que sea la dependencia, el Poder Judicial uno tiene ese tipo de fuentes, gente que te ha dado insumos para que uno comience a averiguar un tema o a trabajarlo. Otras veces [la información viene] de fuente totalmente formal e identificable, puede ser una conferencia de prensa, que uno solicite una entrevista o un comunicado en el cual uno quiera desarrollarlo. (Cristian Montero, comunicación personal, 24 de febrero de 2020)

A pesar de ello, Alfaro menciona que “*normalmente los medios de comunicación se ven sometidos a la filtración de informaciones*” que tienen “*intereses ocultos*” por lo que debe haber rigurosos filtros para validar esa información. En ese sentido, el director de NR6 es muy vehemente en que deben existir controles internos que permitan “*determinar a ciencia cierta que lo que nos están diciendo es un hecho cierto*” y que no se caiga en una manipulación o que utilicen al medio “*para afectar a otras partes de un hecho.*”

Por su parte, Malvárez, de TN7, agrega que es imprescindible el *fairness* y que el resultado final de la nota siempre debe presentar el balance de la fuente oficial, indistintamente de dónde provenga la información.

1.2.2. Comunicados y boletines de prensa

A criterio de los periodistas entrevistados, los comunicados de prensa no siempre se presentan de una forma adecuada y eso dificulta el acceso informativo que, en ocasiones, les obliga a mantener el contacto con fuentes informales dentro del PJ.

Para Montero, los comunicados son “*poco atractivos o poco interesantes porque vienen muy institucionalizados*”. Si bien comprende que esa no es una práctica negativa, acepta que es poco creíble que las cosas sean tan buenas tal cual lo describe el comunicado de prensa. Al ser temas poco interesantes, a criterio del periodista, no necesariamente se le presta atención.

Por su parte, Fallas considera que el comunicado funciona como una base pero se podrían “*maximizar*” con más recursos porque usualmente no traen información completa. Alfaro, por su parte, considera que existe una mala estrategia para “*vender*” las noticias a los medios:

Muchas veces no se sabe vender qué es lo que requieren los medios. No sé si es porque no quieren hacer un esfuerzo adicional, porque no lo saben o porque no les interesa. [...] hace falta un pensamiento más periodístico, yo creo, del otro lado [del PJ], para ser conscientes y decir: "esto no le importa nada más que a los magistrados". (Jerry Alfaro, comunicación personal, 7 de febrero de 2020)

En ese sentido, Alfaro se refiere a que en muchas ocasiones se les invita a actividades en las que se encuentran únicamente una mesa principal y, cuando solicitan acceso para ilustrar la nota, no se les permite porque "*no se puede mostrar*". Para el director de NR6 no tiene ningún sentido que les inviten a actividades que no pueden revelar en televisión, pues ese formato periodístico requiere de las imágenes para crear sentido. En palabras de Montero, "*en televisión se gana poco con un comunicado escrito*".

Alfaro también menciona que, incluso, los comunicados vienen acompañados con fotografías que solo muestran a los jefes en la mesa principal de la actividad. Su crítica es que eso no es noticioso, pues el medio prefiere darle énfasis a lo que sucede en la actividad y no a quiénes participan en ella. Montero coincide en que, a menos que el anuncio sea muy relevante, "*visualmente es poco atractivo ir a grabar a un salón donde hay un poco de señores encorbatados*".

Asimismo, Alfaro y Montero mencionan que hay poca estrategia para construir las informaciones. Muchas veces los mismos comunicadores organizacionales les "*promocionan*" o les piden "*el favor*" de ayudarles porque recibe "*presiones*" de sus jefaturas para que la noticia salga publicada. Incluso reciben llamadas de seguimiento para lograr que el periodista asista. En ese sentido, ambos periodistas destacan que la mayoría de esas informaciones no son periodísticas ni de interés público; de hecho, Alfaro considera que "*solo le interesan a las 30 o 40 personas que trabajan ahí*" y que hay que eliminar "*el criterio subjetivo de creer que todo lo que [la organización] genera es importante*".

No menos importante, Alfaro lamenta que a veces las instituciones se reservan muy buenos temas porque saben que, si los comunican mal, podría más bien generarles una crisis.

En el caso de los boletines, Montero menciona que la información no siempre es relevante. Ejemplifica que se hace un listado de los juicios pero no siempre incluye

aquellos que a criterio de la prensa son más relevantes. Si bien acepta que enlistar los juicios de todo el país es una tarea complicada, no siempre encuentra valor a la información de los boletines.

1.2.3. Negatividad periodística

Sobre este punto de los temas sensibles y las crisis, a los periodistas se les comunicó la percepción que tienen las instancias del Poder Judicial (PJ) cuando se refieren a que la agenda periodística busca deslegitimar a la institucionalidad judicial.

En este punto, Malvárez se mostró contrariado y mencionó que *"la gente es muy sensible a la crítica"* y que, en múltiples ocasiones, *"hasta respaldamos la labor del gobierno"* y lamenta que las personas solo recuerden las cosas negativas que se publican.

Por su parte, Alfaro considera que no hay una venta adecuada de la noticia y que eso repercute en los abordajes que realiza la prensa pues *"es un mito que los periodistas no vamos a cosas buenas. Los periodistas vamos a cosas buenas si nos las saben comunicar"*.

1.3. PERCEPCIÓN DE TRANSPARENCIA EN EL PODER JUDICIAL

Entendiendo cómo funciona el proceso de concepción de la noticia interesa comprender cómo se percibe el PJ desde el punto de vista de los periodistas que cubren la noticia judicial pues es bajo esa concepción que construyen sus notas o prestan atención a los comunicados que reciben.

1.3.1. Conceptualización de transparencia

Los entrevistados coincidieron de forma unánime en que la transparencia, en el ejercicio periodístico, significa acceso a la información y que exista una política de puertas abiertas para la ciudadanía y también para la prensa.

De las entrevistas, se desprenden al menos cuatro características que se mencionaron, de forma recurrente, relacionadas con la conceptualización de la transparencia.

- **Recursos públicos.** Lázaro Malvárez fue muy vehemente en sus intervenciones en que es necesario tener acceso a la información de la institucionalidad, principalmente, porque esta se maneja con recursos que se pagan con impuestos por lo que, lo mínimo, es que se pueda dar información de forma proactiva sobre cómo se utilizan esos recursos.
- **Interés público.** Para Jerry Alfaro, una premisa básica del periodismo es que base sus noticias en temas que sean de interés público. En este sentido, Malvárez define ese concepto como información que tiene una "*afectación directa al ciudadano*" aunque este no sepa que esa afectación existe. Sin embargo, Alfaro considera que es común que la información de interés público sea de difícil acceso y esa situación "*deja en entredicho la transparencia*".
- **Proactividad.** De acuerdo con Cristian Fallas, se espera que una institución transparente comunique con proactividad, sin necesidad de que se haga un abordaje periodístico indistintamente de que la información sea positiva o negativa para la institución. Cristian Montero agrega que es necesario eliminar la conveniencia de la información y simplemente comunicarla.
- **Rapidez.** Los periodistas entrevistados -esperan que sus consultas sean atendidas a tiempo. La inmediatez que requiere el trabajo periodístico también implica que las instituciones puedan dar respuestas, según Fallas, de forma "expedita, adecuada y completa". Eso sí, los entrevistados aclaran que es entendible cuando, por cuestiones legales o normativas, no se puede dar información.

1.3.2. Transparencia en el PJ

Al consultar si consideran que el Poder Judicial es una institución transparente, las respuestas son muy similares en todos los entrevistados:

No al cien por ciento. No como debería. No como uno esperaría. En general no.
(Cristian Montero, comunicación personal, 24 de febrero de 2020)

¿De primera entrada? No.
(Jerry Alfaro, comunicación personal, 07 de febrero de 2020)

Son transparentes cuando quieren.
(Lázaro Malvárez, comunicación personal, 24 de febrero de 2020)

No del todo.
(Cristian Fallas, comunicación personal, 29 de enero de 2020)

Es decir, tanto en las jefaturas de los medios como en los periodistas que cubren la noticia judicial, hay una percepción generalizada de que el Poder Judicial (PJ) no es, realmente, una institución transparente.

Si buscamos desgranar las respuestas, pueden encontrarse dos características que los entrevistados puntualizaron para referirse a la transparencia del Poder Judicial: (1) una que tiene que ver con su discurso de transparencia propiamente y otra (2) con el acceso a la información que es, justamente, lo que los periodistas definen como “transparencia”.

- **Discurso vs. acciones**

Para Alfaro hay que diferenciar entre lo que dice en “el papel” y lo que finalmente se hace pues, en su experiencia, “ese discurso de la transparencia uno se lo topa en muchísimas instituciones, en muchísimos jerarcas”. Incluso aduce que, contrario a la cercanía que podría percibirse de una institución transparente, la sensación que se tiene es contraria.

La Corte Plena uno la siente como un templo grecorromano, como que está ahí lejano [...] Es todo un protocolo para ingresar y para hacer coberturas y esas cosas. (Jerry Alfaro, comunicación personal, 07 de febrero de 2020)

Esta percepción la comparte Fallas pues, desde su punto de vista, la percepción inicial de cubrir la fuente de la CSJ daba “una sensación de pulcritud” de que allí estaban “los immaculados, los intachables”. Sin embargo, el periodista agrega que, posterior a la muerte de Luis Paulino Mora, expresidente de la CSJ, se empezaron a “destapar” una serie de situaciones que derivaron en que “se les cayeran las medallas a muchos”.

Al momento de consultar si conocían las acciones de transparencia, hubo respuestas dispares. Fallas y Montero, que están pendientes en el día a día, pudieron mencionar acceso a bases de datos, estadísticas policiales, comunicados, boletines de prensa, las transmisiones en vivo de las sesiones de la Corte Suprema de Justicia (CSJ) y las actualizaciones en redes sociales. Montero aclara que esa información se da, “obviamente, bajo su perspectiva y conveniencia.” En el caso de los directores, Alfaro no sabía que las sesiones de la CSJ se transmiten, hace años, vía web. Y Malvárez dijo no conocer ningún mecanismo de transparencia que aplique el Poder Judicial.

En ninguna de las entrevistas se mencionó la Política de Justicia Abierta, el Reglamento de Conflictos de Interés, el Índice de Transparencia del Sector Público, el estudio de la

Contraloría General de la República o, incluso, la reciente creación de la Oficina de Cumplimiento, todos ellos temas que se mencionaron de forma muy recurrente en las entrevistas que se realizaron al PJ. Al comentarle a los periodistas la existencia de esos mecanismos y acciones, dijeron conocer muy poco o nada de su existencia.

- **Acceso a conveniencia**

En segunda instancia, los entrevistados coinciden en que el acceso a la información en el Poder Judicial (PJ) es limitado. De hecho, ambos periodistas de TN7 mencionaron que el acceso es expedito *“cuando les conviene”*. Malvárez agregó que les llaman solo *“cuando les servimos de algo”* y Montero adujo que es más sencillo obtener entrevistas *“cuando las aguas están tranquilas”*. Las cosas cambian, eso sí, cuando el PJ se siente en la mira:

Cuando no es como ellos les conviene, cuando es el magistrado el cuestionado, suelen haber ciertas tácticas que uno sabe que son para no cooperar, para no revelar información, para hacer más complicada la labor del periodista. (Cristian Montero, comunicación personal, 24 de febrero de 2020)

Para Montero, ante las situaciones sensibles o de plano críticas, *“normalmente lo que hacen es escudarse en una oficina de prensa y mandar un comunicado extenso”* pero el acceso a entrevistas o información es limitado. En esto, coincide su colega de NR6:

Hay una apertura grande cuando a ellos les interesa que los temas los cubra la prensa y vayan a la conferencia. Pero cuando usted tiene su propio tema, cuando usted tiene elementos para hacer una nota de crítica fuerte o de un tema denso que se tiene que ventilar, se encuentra un millón de trabas para poder tener un vocero a la hora que tiene que ir la nota y cuidado, si no, nunca. (Cristian Fallas, comunicación personal, 29 de enero de 2020)

Ante esta situación, surge otra complicación que desmejora la relación con el PJ. Sucede que el poco acceso durante situaciones sensibles no solo *“deja en entredicho la transparencia”*, como menciona Alfaro, sino que también implica que los periodistas tengan dificultad para confirmar las noticias. Cuando logran obtener suficientes datos para confirmar la información y se transmite al aire un producto final, el Poder Judicial se queja e intenta cambiar la versión dada a la prensa.

[...] tal vez la información no era en los términos que ellos esperaban. Entonces ahí sí te persiguen, te llaman, te escriben y te dicen que eso no fue lo que quisieron decir. (Cristian Montero, comunicación personal, 24 de febrero de 2020)

2. REFLEXIONES AL CAPÍTULO 2

Telenoticias da libertad de enfoque a sus periodistas, pero es el director y su equipo (jefe de información y coordinadores de edición) quienes eligen los temas más relevantes que armarán la edición. Mientras tanto el director y jefaturas de redacción de NR6 vigilan los enfoques de sus periodistas desde el origen hasta el desarrollo de las notas. Queda claro que la definición de los temas más importantes de un telediario es labor de la esfera directiva, aún si el periodista posee ciertas libertades para elegir el enfoque periodístico.

Aunque no se reconoce la tenencia de una línea editorial específica, a partir de sus experiencias, los periodistas entrevistados estiman que el Poder Judicial (PJ) no es una institución enteramente transparente. Tomando en cuenta que la concepción de transparencia de las personas entrevistadas descansa en el acceso a la información, el criterio para dar esa sentencia es que consideran que hay serias limitaciones para la consecución de datos de carácter público, razón por la cual no pueden considerar que el PJ sea garante de absoluta transparencia.

Los entrevistados critican también el rol de los jefes. Siguiendo a Heald (2006b) la perspectiva de la prensa televisiva es que el PJ posee una transparencia hacia arriba; es decir, hay un control jerárquico de la información que se abre a la ciudadanía y la prensa, pero pocas señales de permitir la realimentación. Incluso, agregan que cuando se permiten ser transparentes, se hace de forma focalizada y a conveniencia; podría tratarse de un tipo de transparencia dirigida (Meijer y otros 2014) aunque sin una estrategia específica.

Es importante destacar que, a pesar de los importantes esfuerzos en realizar acciones transparentes, el PJ no ha logrado posicionarlas en el sector periodístico consultado. En el capítulo anterior se describió la sensación generalizada del personal judicial entrevistado de que la prensa "solo publica lo malo" pero, desde el otro lado, la prensa no tiene total conocimiento sobre estas acciones de transparencia; posiblemente, como efecto derivado de la ausencia de una estrategia de comunicación⁵².

⁵² Sería interesante investigar si se da esa misma tendencia en otros medios noticiosos, pues podría sospecharse que no es exclusivo de la prensa televisiva.

Ejemplo de lo anterior es que los directores de los medios consultados fallaron en identificar cualquier indicio de transparencia en el PJ y demostraron desconocimiento sobre las herramientas o mecanismos que la institución judicial tiene para transparentar sus procesos (a diferencia de los periodistas de campo que tenían más información aunque incompleta).

A partir de lo anterior se pueden extraer dos hallazgos. En primer lugar, falla el PJ en ese proceso de interacción con la prensa, porque no logra comunicar adecuadamente a los periodistas sus temas y sus mecanismos de transparencia. Y, en segundo lugar, no deja de ser peligroso para el PJ que quienes tienen la menor información sobre sus procesos transparentes son justamente quienes escogen los enfoques o definen la importancia de los temas en los noticieros con mayor audiencia del país.

Es decir, la construcción de sentido de transparencia que realiza la prensa como público estratégico del PJ, no coincide con la construcción de sentido que hace esa institución porque el proceso de interacción y proyección no se contempla desde una dimensión estratégica. No es extraño, entonces, que el noticiero no refleje en sus interpretaciones - ni en sus productos- las acciones transparentes que al PJ le gustaría que fueran más visibles. Si no se conoce, difícilmente puede comunicarse.

En el *Capítulo 3* se profundizará en el análisis de los hallazgos de este apartado, al tiempo que los pondrá en diálogo con los resultados del *Capítulo 1*.

CAPÍTULO 3

LAS DIVERSAS TRANSPARENCIAS

“La transparencia y la apertura pueden no ser los bienes incondicionales de moda que se supone que son. Del mismo modo, el secreto y la falta de transparencia pueden no ser enemigos de la confianza.” Omara O’Neill

Esta investigación parte de que la transparencia es un acto de comunicación y que, por ende, posee una condición comunicacional.

En ese sentido, como se explicó en la sección 4. *Marco Teórico*, el fundamento y existencia misma de la transparencia parte de tres elementos básicos: (1) las acciones que permiten la apertura de información de interés público, (2) las interacciones que se generan durante la proyección de estas acciones y (3) las interpretaciones que se obtienen a partir de la resignificación y evaluación que realizan los públicos estratégicos sobre la información que se libera.

Bajo ese esquema, se entiende que la acción de abrir información, proyectarla a través de procedimientos de interacción y someterla a la interpretación son, por sí mismos, procesos comunicacionales. Lejos de comprender la comunicación como una mera herramienta vehiculizadora de la información, se razona que para generar interacciones es preciso entablar procesos relacionales y bidireccionales estratégicos de modo que estos colaboren en los procesos interpretativos de la transparencia institucional.

Sin embargo, los datos recolectados en esta investigación demuestran que la creación de sentido en torno al *ser transparente* en el Poder Judicial no está pensado desde la comunicación. El punto de quiebre es que las acciones en torno a la transparencia no están articuladas bajo un único proceso de planificación estratégica y que, al no estar visualizado desde la comunicación, los procesos no están pensados para proyectarse tampoco de forma estratégica. En virtud de ello, la construcción de sentido que realizan los públicos estratégicos -la prensa, en el caso particular de este estudio- difiere en relación con la construcción de sentido que realizan los agentes a cargo de la transparencia del Poder Judicial (PJ).

No puede obviarse que la administración pública, como cualquier organización, tiene según Canel (2018) una dimensión comunicativa que se expresa en los procesos interpretativos que se ponen en marcha al desarrollar su función. La autora destaca que incluso el poder regulador y coercitivo, como la autoridad, requieren de comunicación, porque comunicar determina el carácter vinculante de sus normas.

Para una institución como el PJ, que está tan pendiente de las normas, comprender el valor que tiene la comunicación en este proceso es fundamental. El Departamento de Prensa y Comunicación Organizacional (DPCO) lo tiene muy claro: de poco sirven las acciones aisladas, lo que se requiere es una política que integre estrategias para levantar reputación y legitimación de la justicia. Sin embargo, la Corte Suprema de Justicia, máximo ente, se las ha negado cinco veces y estos mismos jerarcas consideran la comunicación como un vehículo para asegurar su propia legitimidad⁵³. Prueba de ello, la percepción tomada de las entrevistas a miembros del PJ, la prensa y la propia lectura que se hizo de los comunicados a la prensa en el marco de esta investigación.

Lejos de tener una estrategia que permita acompañar los procesos institucionales, el PJ trabaja su transparencia de la misma forma: bajo acciones aisladas. No existe una estrategia que permita delimitar los procesos de transparencia. Sí se identifican acciones específicas para informar a lo interno y a lo externo, pero no se desprende de la investigación que se logre una verdadera apropiación del discurso de transparencia, principalmente de los jerarcas.

Si se entendiese que, como cualquier otro proceso organizacional, la transparencia debe tener una mirada desde la comunicación, posiblemente se podría dar un acompañamiento mucho más estratégico a este proceso organizacional.

A partir del análisis de los datos presentados en los capítulos anteriores, se distinguen dos discursos de transparencia en la comunicación del PJ: el discurso pretendido y el discurso proyectado. Finalmente, un tercer tipo, el discurso percibido, sale a relucir para explicar las percepciones de la prensa televisiva acerca del discurso proyectado. Cada uno de estos discursos moviliza una visión particular de transparencia y de la comunicación que es lo que se desarrollará en las páginas siguientes.

⁵³ Incluso a nivel personal, según el personal judicial entrevistado.

1. DISCURSO PRETENDIDO: TRANSPARENCIA IMPERATIVA

Las acciones transparentes en el Poder Judicial (PJ) han derivado en una potenciación del perfil reglamentario que posee la institución, con el objetivo último de demostrar que su discurso retórico está acuerpado por una serie de normas que les obliga a ser transparentes y que, por ende, facilita proactivamente el escrutinio público.

Esta 'transparencia imperativa', que se entroniza en la normatividad, no sorprende en una institución con la naturaleza jurídica del PJ. La lógica⁵⁴ de la institucionalidad judicial está orientada a velar por el cumplimiento del marco constitucional, por lo que no resulta extraño que sus acciones y construcciones simbólicas giren en torno a ese tema. Dentro de esa lógica, las normas (institucionales o externas) mediante las cuales se gestiona la transparencia cobran más relevancia dentro de la dinámica organizacional que el ideal utópico de ser plenamente transparente.

Sin embargo, se necesita mucho más que abrir información por un imperativo legal para considerarse transparente (Canel 2018). De poco sirve generar todo un marco normativo si este no se acompaña de acciones adyacentes para procurar que exista una apropiación de esas normas a la vez que se comunica sobre su necesidad de incorporación dentro de la cultura organizacional; es decir, aceptar que la transparencia tiene una condición comunicacional y que, por ende, no puede estar desligada de ese campo.

Para analizar a cabalidad este discurso de 'transparencia imperativa' del PJ, vale la pena rescatar dos aspectos: (1) la cultura del juez en torno a la transparencia y (2) la apropiación del discurso de transparencia imperativa.

1.1. CULTURA UNIDIRECCIONAL DEL JUEZ

Para comprender de dónde parte la cultura judicial en torno a la transparencia, es importante destacar que, contrario a lo que la ciudadanía espera, el Poder Judicial (PJ) no es una entidad apolítica porque la magistratura tiene el poder de tomar decisiones y

⁵⁴ Las lógicas institucionales están construidas a partir de patrones de creencias (contenido simbólico) y reglas (contenido instrumental). Ver, por ejemplo, Friedland y Alford (1991) y Lammers (2011)

posturas que podrían tener consecuencias para la totalidad del Estado (Ansolabehere 2005; Feoli 2016)⁵⁵.

Ese traslado de toma de decisiones del espacio político al judicial, o 'judicialización de la política' (Feoli 2016), le otorga al PJ mayores atribuciones que Ansolabahere (2005) caracteriza de tres formas: (1) un aumento en sus facultades de control de la constitucionalidad, de modo que adquiere la capacidad de dejar sin efecto las decisiones que tomen los poderes legislativo y judicial; (2) la condición de árbitro de conflictos que le permite definir los alcances y límites del poder político; y (3) la capacidad de juzgar el desempeño del funcionariado público en todos sus niveles, incluidos los que acceden al cargo por elección popular.

No cabe duda del rol de impacto a nivel social, político y hasta económico que poseen las instituciones judiciales. Pero, a pesar de ello, no necesariamente se comprende que ante esta responsabilidad, también le corresponde el rol de comunicar esas decisiones que impactan a la sociedad. Para Staton (2006) esto sucede porque los jueces no son seleccionados por su capacidad para influir con éxito en la opinión pública, como sí lo son los cargos de elección popular. A diferencia de estos otros actores, los jueces se enfrentan a una importante disyuntiva al considerar la posibilidad de entablar relaciones públicas, porque esa es una actividad ajena e inherentemente política (Staton 2006). Es decir, no forma parte de código genético natural de la institucionalidad judicial.

Lo anterior podría explicar por qué la magistratura judicial está acostumbrada a la comunicación monológica, a tener la última palabra. No están acostumbrados a revelar sus acciones porque 'los otros' están frente a la institución que constitucionalmente está facultada para decirle al colectivo cómo debe interpretarse la ley, con pocas -o nulas- oportunidades de realimentación a menos de que lo consideren política o jurídicamente oportuno.

La otra cara de la moneda es que los legisladores generalmente poseen algún control sobre las instituciones judiciales; por ejemplo, en el caso de Costa Rica los

⁵⁵ Grimmelikhuijsen y Klijn (2015) sugieren que la apoliticidad de las instituciones judiciales es una cualidad que esperan sus principales públicos estratégicos. Posiblemente eso sucede porque, como explica Feoli (2016), durante mucho tiempo prevaleció una "magistratura pasiva, encerrada en los textos legales, poco creativa y confinada en la creencia de una aplicación mecánica de la ley que no supusiera generar cambios profundos en la sociedad". Sin embargo, el autor asevera que en los últimos años esto se ha ido modificando hacia una labor política judicial más activa.

nombramientos de los magistrados, y sus prórrogas, están a cargo del poder legislativo. A la luz de estos mecanismos de control, los tribunales judiciales están propensos a evitar estratégicamente los conflictos y, de esa forma, su proyección comunicacional suele ser focalizada y a conveniencia (Staton 2016).

De cualquier forma: sea por una judicialización de la política o, a la inversa, por la politización de la justicia, los procesos de comunicación quedan relegados a un segundo plano, utilizados como mero vehículo de información a conveniencia. Sin embargo, no puede obviarse que la labor judicial, producto del resguardo de las normas, no está lejos de lo que Álvarez (2019) denomina la “comunicación constituyente”; es decir, el diálogo que da lugar a las normas legales que organizan a la institucionalidad relevante en sociedad. No en vano, los mecanismos de poder y sus estructuras surgen de procesos de comunicación (Koschmann 2012).

Más allá del cálculo político, la comunicación debería acompañar la labor judicial desde su concepción. Tal vez el ejemplo más básico es que la normativa, resoluciones y jurisprudencia fruto de procesos judiciales, son productos eminentemente comunicacionales porque se crean para conocimiento y aplicación pública. Más aún, en un país en el que no se puede alegar desconocimiento de las normas⁵⁶ la redacción de las sentencias y jurisprudencia no presenta un lenguaje realmente claro para todas las personas⁵⁷.

La transparencia judicial también es un proceso que debería ser comunicacional, pero está teñido por la cultura unidireccional del juez⁵⁸. El PJ no está acostumbrado al monitoreo, la rendición de cuentas proactiva y la evaluación de desempeño (PEN 2017). De hecho, los esfuerzos por hacer más transparente la administración de la justicia se ven entorpecidos por la falta de trazabilidad, calidad y oportunidad de la información que está, en el mejor de los casos, disponible (PEN 2017). Los hallazgos de esta investigación demuestran que también se dificulta conocer el tipo de respuesta que el PJ brinda a las demandas ciudadanas tanto así que los procesos de transparencia no se evalúan más

⁵⁶ El artículo 129 de la Constitución Política establece “Nadie puede alegar ignorancia de la ley, salvo los casos que la misma lo autorice”.

⁵⁷ En 2019 el PJ decidió tomar acciones en ese tema bajo el programa “Lenguaje claro”, dirigido por Conamaj, en el que empezó a realizar talleres relacionados con lenguaje entendible a los funcionarios judiciales. Los resultados aún no son tangibles (o al menos no han sido publicados).

⁵⁸ La creación de la Política de Justicia Abierta (PJA) es una notable excepción, en tanto fue co-creada por funcionarios judiciales, representantes de la ciudadanía y organizaciones de la sociedad civil.

allá de los índices o investigaciones generadas por terceros como la Defensoría de los Habitantes o la Contraloría General de la República.

De acuerdo con la investigación, la visión del juez sobre la transparencia está dividida. Por un lado se ha generado una serie de normas para regular y vigilar su aplicación dentro de la institución pero, por el otro, hay una importante resistencia de algunos sectores, incluidos los magistrados de la Corte Suprema de Justicia como la más alta jerarquía. Eso lleva al segundo punto para entender la transparencia imperativa, que es la apropiación del discurso.

1.2. APROPIACIÓN DEL DISCURSO DE TRANSPARENCIA IMPERATIVA

Conamaj, como encargada de promover los procesos institucionales de transparencia, entiende que esta es una responsabilidad personal y no necesariamente institucional. La introducción de reglas y normas funciona finalmente como mecanismo para guiar ese proceso personal, conseguir comportamientos específicos y delimitar la expectativa que se tiene sobre la dinámica institucional (Douglas 1986, Lammers 2011). Es decir, se espera que la institución sea transparente porque las personas que la integran tendrán un efecto 'transparentador' de la institución.

Pero, para lograrlo, se requiere compromiso de todas las partes. De la investigación se desprende que hay resistencia de parte de varios magistrados por promover transparencia incluso sugiriendo la eliminación de algunos procesos ya implementados⁵⁹. ¿Cómo se pretende que la institucionalidad judicial se apropie del proceso si buena parte de los jefes no creen en él? No en vano, el PEN (2017) destaca que la estructura del gobierno judicial posee serias limitaciones para responder las demandas ciudadanas por mayor transparencia en la administración de la justicia.

A esto se suma que, dentro de la relación de poder institución-funcionariado, las normas implican una imposición, lo cual limita la apropiación del discurso de transparencia. Si existen los requisitos legales, porque esa es la forma en la que opera la cultura organizativa, debe haber un proceso de traducción de esos requisitos en productos de comunicación (Meijer et al 2014) que sean comprensibles. Tal vez se podría alegar que, más allá de las medidas represivas, la institución realiza un esfuerzo por sensibilizar al

⁵⁹ Nancy Hernández López, comunicación personal, 28 de mayo de 2019.

personal sobre el tema a través de capacitaciones; empero, estos talleres se hacen justamente a la luz de las normas y el necesario cumplimiento de las políticas.

Lammers (2011) aclara que los individuos no usan la 'lógica institucional' en su conducta, sino que recurren a los mensajes. Si el mensaje (intencional o no) que da la institución es que la transparencia es obligatoria porque así está establecido en la Constitución Política y, aunado a eso, genera una serie de normas internas para procurar que se lleven a cabo procesos de transparencia, la construcción de sentido alrededor del tema será de obligatoriedad y no de apropiación (ver *Capítulo 1*).

Para aplicar procesos de transparencia se requiere, efectivamente, de transformaciones en la cultura de la institución. Pero esas transformaciones no pueden ser, únicamente, de índole normativo-represivo porque puede derivar en una mayor rigidez de las labores y menos posibilidades de comunicarse abiertamente (Canel y Luomo 2018); y tampoco está asociado a lograr más eficiencia (Friedland y Alford 1991). De hecho, en el caso del PJ ha generado una sensación de temor por la extrema vigilancia⁶⁰.

Ejemplo de lo anterior es la dificultad que se tuvo en esta investigación para entrevistar a las personas funcionarias a cargo de los procesos de transparencia. Destaca, principalmente, las solicitudes de no grabar, no mencionar nombres, evitar el envío de información pública solicitada o, incluso, negar el acceso a la entrevista bajo el alegato de que se tiene que pedir permiso para hablar. Esos comportamientos son propios de una institución en que la transparencia funciona como mensaje hacia afuera pero, hacia adentro, hablar transparentemente ocasiona dudas y temor a represalias externas de los superiores jerárquicos de la institución o, peor aún, del escrutinio público.

Es decir, la represión provoca miedo en el personal que teme verse sancionado o expuesto a raíz de los procesos de transparencia. Ese miedo se agranda bajo la impresión de ser constantemente observado y escrutado a la espera de posibles medidas represivas ya establecidas en la normativa institucional o el señalamiento y exposición que podría venir de la prensa o la ciudadanía.

⁶⁰ Conamaj, comunicación personal, 03 de mayo de 2019.

1.3. APUNTES SOBRE EL DISCURSO IMPERATIVO

La génesis del discurso de transparencia en el PJ, parte de su contexto y cultura organizacional donde reina una comunicación instrumental (no estratégica) y unidireccional hacia sus principales públicos. Por eso no es casual que esta institución base sus procesos transparentes en un discurso imperativo y obligatorio: hay que hacerlo, punto. Hay que hacerlo porque lo dicen las normas, porque es deber del funcionariado público y porque colabora reputacionalmente.

El discurso imperativo es un ejemplo de que el PJ cumple con lo que pregona, pues resguarda fielmente las normas incluso a lo interno de su institución. ¿A qué precio? No pareciera que rinda los frutos que desea porque de la investigación no se desprende que exista apropiación real de la necesidad de ser transparente aunque sí del discurso opresivo.

No apropiarse del concepto de transparencia deriva en que no se le encuentre utilidad práctica. De ahí que genere escepticismo por parte de los jefes y, más bien, se entienda como una amenaza a su privacidad y/o su legitimidad política pudiendo provocar el efecto contrario: pues la sensación de extrema vigilancia produce, en muchos casos, que se recurra a esconderse, a la mentira (Heald 2006a; O'Neill 2002; Han 2013) o a "masajear la verdad" (O'Neill 2002) para no perder la legitimidad. En palabras de una de las personas funcionarias de Conamaj: *"si usted va a tocar la puerta allá arriba [los magistrados], habría que ver quién le abre."*

Sucede esto porque la transparencia se convierte en opresión (Han 2013; Canel 2018) y fomenta una cultura moralista que no distingue el ámbito público del privado (Canel 2018). Implica, sí, hacer accesible y comprensible la información administrativa; pero también implica desde revelar salarios y agregar sistemas de georreferenciación a los vehículos oficiales, hasta solicitar que se divulge si se tiene una relación extramarital que podría generar un conflicto de interés en el trabajo⁶¹.

Esta investigación no pretende calificar la necesidad o no de llevar a cabo los procesos enlistados anteriormente como parte de la dinámica de transparencia o si deberían existir limitaciones en su ejercicio. Sin embargo, explican cómo en alguna medida se

⁶¹ La enumeración realizada corresponde a una breve recopilación de lo obtenido a partir de las entrevistas realizadas al Poder Judicial.

exige la renuncia a diferentes ámbitos de la esfera privada con el propósito de conducir a una comunicación transparente (Han 2013), sobre todo en un espacio como el PJ donde se entiende que todo ello es un proceso personal 'por el bien de la institución'.

Tampoco se pretende satanizar las prácticas transparentes, sino explicar el fenómeno que ocurre en el Poder Judicial, principalmente porque este tipo de situaciones se generan ante la ausencia de una estrategia planificada que acompañe el proceso, lo divulge adecuadamente y se puedan medir resultados reales.

Si bien la cultura organizacional del juez explica por qué el discurso de transparencia que se construye es imperativo, el temor e incomodidad que genera en el personal judicial no es infundado. Eso sí, hay que tener en cuenta, parafraseando a un conocido personaje de ficción, que "el miedo [podría ser] el camino al lado oscuro".

2. DISCURSO PROYECTADO: TRANSPARENCIA SILENTE

El hecho de que el discurso de transparencia del Poder Judicial (PJ) sea imperativo, ha derivado en la creación de múltiples documentos y normas. Ellas han venido acompañadas, en muchos casos, de talleres y otros mecanismos que pretenden asegurar su proyección a lo interno y adopción por parte de la población judicial.

Sin embargo, estas acciones no están pensadas desde una visión de comunicación ni tampoco bajo un proceso de planificación estructurada con objetivos y metas. Existen, sí, diagnósticos que delimitan algunos pasos a seguir, lo que no existe es consenso sobre cuál es la guía que aplica, cómo emprenderla, ni cómo medirlas. Tampoco existe una estrategia de proyección de las acciones que, planificadas o no, se llevan a cabo.

Lo anterior deriva en que, a pesar de los grandes esfuerzos que realiza el PJ por mantener vivos sus procesos de transparencia, crear normas y aplicarlas, la falta de procesos planificados de comunicación la vuelve una 'transparencia silente': que no hace ruido.

La razón por la cual el discurso de transparencia del PJ se torna silencioso, a pesar de su imperatividad, podría explicarse por dos ausencias: (1) ausencia de un plan estratégico para llevar a cabo procesos transparentes; y (2) ausencia de una estrategia de comunicación que acompañe el proceso.

2.1. AUSENCIA DE PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA

La planificación estratégica tiene dos componentes fundamentales: deliberación y disciplina (Bryson 2011). Es decir, debe ser un proceso intencional que permita seleccionar los objetivos, definir los públicos a los que se quiere llegar y determinar las acciones (Canel 2018) que definirán el camino a seguir de una organización. Para lograr la efectividad del proceso se requiere de un importante compromiso de quienes la integran.

Para entender cómo funciona, Cutlip, Center y Broom (2001), establecen que la planificación estratégica debe incluir, como mínimo: (1) determinación de las áreas de acción, (2) definición de objetivos, (3) detalle de los resultados que se esperan obtener

así como los respectivos indicadores de logro y (4) plan de implementación con sus respectivas acciones.

Siguiendo a los autores, el PJ cumple parcialmente este proceso. En el periodo de estudio se logró determinar que existe una identificación concreta de las áreas sobre las que debe actuar la transparencia y también poseen objetivos, aunque como se delimitó en el *Capítulo 1* estos sean disímiles. De ahí en fuera, no hay mayor planificación: no hay claridad sobre los resultados esperados, no hay indicadores de logro y, mucho menos, un plan de implementación.

Lo anterior resulta curioso porque es en los planes estratégicos donde recaen las normas, códigos, reglas y conocimiento de las organizaciones (Lammers y Barbour 2006) por lo que, dada la importancia que se le da a la transparencia a nivel normativo en el PJ, se esperaría que tenga un plan de acción sobre cómo implementar los procesos de transparencia. Sin embargo, de la investigación se desprende que no hay consenso sobre cuál es el plan que se sigue para llevar a cabo los procesos de transparencia (o, inclusive, si existe alguno).

Llama la atención que en el sitio web de Justicia Abierta sí esté disponible para consulta un plan delimitado, con indicadores de logro y acciones a seguir. El plan, desarrollado por la cooperación europea, parte de un diagnóstico que también está publicado, identifica los principales objetivos y define una serie de acciones para públicos estratégicos. También tiene un sistema de evaluación y, en concordancia con el modelo de transparencia, se puede seguir el avance.

A pesar de que existe ese plan, las personas entrevistadas fallaron en mencionarlo. Conamaj lo tiene un poco más presente aunque de las “22 iniciativas de justicia abierta” que trae el plan, únicamente le da seguimiento a aquellas que le corresponden y dicen desconocer sobre quién debería darle seguimiento a la demás. Nótese que el sitio web de Justicia Abierta donde está el plan publicado, lo maneja Conamaj.

De hecho, aunque este proyecto de investigación no tiene como objetivo verificar cómo se proyecta el discurso al público interno del PJ, es interesante que las mismas personas encargadas de velar por el cumplimiento de la Política de Justicia Abierta (PJA) no

tengan claridad ni haya consenso sobre las acciones que se emprenden o sobre la existencia de una planificación estratégica⁶².

Ahora bien, podría sugerirse que la inclusión de la transparencia como eje estratégico en el Plan Estratégico Institucional o su incorporación en una novedosa política para promover la justicia abierta es un mecanismo de alineación omnidireccional (Poister 2010) que permite promover la agenda estratégica en todos los niveles. Sin embargo, si existe una comisión dentro del PJ que está encargada de velar por los procesos de transparencia y, además, que debe rendir cuentas sobre sus procesos y avances, se esperaría que exista una planificación desde ese órgano. Muy por el contrario, los objetivos que se plantean son disímiles y quienes tienen a su cargo facilitar los procesos de transparencia tampoco tienen claridad sobre un objetivo concreto. En esa línea, es correcto inferir que, sin una estrategia definida, la gran cantidad de actores que intervienen en los procesos transparentes no caminan bajo un mismo estandarte ni tampoco bajo un liderazgo específico.

Sirva entender, en este punto, que concebir la gestión pública desde la planificación estratégica proporciona herramientas de monitorización y seguimiento, de evaluación de logros para, en último término, garantizar la mejora continua (Canel 2018). Pues tener acciones integradas en una estrategia ayuda a que los resultados del proceso sean significativos (Poister 2010).

A pesar de ello, el PJ clama tener resultados muy positivos en términos de transparencia porque destacan en evaluaciones realizadas por terceros, como el Índice de Transparencia del Sector Público (ITSP) de la Defensoría de los Habitantes. Sirva aclarar, a este punto, que el ITSP hace un esfuerzo loable por verificar la disponibilidad de información en los sitios web de las instituciones públicas bajo un formato entendible y manipulable, así como que haya esfuerzos para promover el diálogo, rendición de cuentas y la participación ciudadana. Sin embargo, el índice no mide la calidad de la información ni su veracidad, solo mide que esté disponible bajo ciertos formatos⁶³.

Han (2013) recuerda que está demostrado que la acumulación de información no conduce, necesariamente, a la transparencia. Tener los primeros lugares en los índices o

⁶² Una de las funcionarias de Conamaj menciona incluso que, paradójicamente, no tener esa información a la mano es síntoma de poca transparencia.

⁶³ Puede accederse a los resultados del ITSP desde 2015 en: <http://www.cicap.ucr.ac.cr/web/indice-transparencia/>

convertirse en el primer PJ en la región (o el mundo) en crear ciertas políticas o reglamentos no necesariamente le hace más transparente. Para Heald (2006) podría tratarse de una 'ilusión de transparencia' pues, aunque parece que está en crecimiento, como solo se conocen las acciones y no los procedimientos y sus resultados, no es posible determinar si realmente hay una transparencia simétrica o real. Lo anterior, con el agravante de que no existe un sistema de evaluación que permita verificar que se están cumpliendo las expectativas.

La ausencia de una planificación y medidas evaluativas convierte la proyección de la transparencia en silente porque no se sabe realmente si da resultados positivos para la organización o no; no se sabe si genera confianza o mejoras reputacionales; y, consecuentemente, no se sabe si cumple los múltiples objetivos -disímiles o no- de las personas que trabajan para promover la transparencia imperativa.

2.2. AUSENCIA DE ESTRATEGIA DE COMUNICACIÓN

De los resultados obtenidos en la investigación no se desprenden grandes acciones comunicacionales más allá del sitio web, el Facebook institucional y la relación con la prensa. Se menciona en las entrevistas al personal del Poder Judicial (PJ) que hay algún apoyo del Departamento de Prensa y Comunicación Organizacional (DPCO) tendiente a promover actitudes transparentes y proyectarlas a los públicos internos, pero también se menciona que ha sido insuficiente, ineficaz e, incluso, le califican como una "*mala política institucional*". De hecho, en los documentos de rendición de cuentas no se menciona ninguna acción de comunicación específica para el tema de transparencia.

A pesar de lo anterior, para el periodo 2019-2020 el plan de acción de *EUROSociA+* propone una serie de campañas de comunicación dirigidas a divulgar los servicios del PJ y la existencia de la Política de Justicia Abierta (PJA). Por el momento no se desprende de ningún comunicado o documento si se ha llegado a implementar alguna de esas acciones. Se notó en las entrevistas con personas de las altas jerarquías relacionadas con el tema de transparencia que no reconocen este documento como una guía para la implementación de la transparencia en el PJ.

Lo que sí es claro es que los procesos de comunicación que surgen por y para las acciones de transparencia, no tienen un papel protagónico en la construcción,

articulación y gestión del discurso. No es de extrañar, entonces, que la forma de proyectar ese discurso de transparencia tenga vacíos.

Desde su concepción más positiva, la transparencia se constituye como pilar esencial de la democracia en tanto tiene el poder de intimidar la corrupción y levantar el velo del secreto, como práctica intolerable en la dinámica democrática (Canel 2018) pues se cree que solo quienes tienen algo que ocultar se oponen a la transparencia (Grimmelikhuijsen 2012).

Para los "optimistas de la transparencia"⁶⁴, esta colabora en la construcción de confianza institucional porque estimula la "cultura de apertura", genera cercanía entre las personas y el sector público a la vez que les permite comprender cómo funcionan las dinámicas gubernamentales y sus estructuras (Etzioni 2010; Heald 2006a). Bajo este entendido, la divulgación de información sobre el desempeño del gobierno es crucial para aumentar la confianza de las personas ciudadanas (Grimmelikhuijsen 2012).

Sin embargo, no basta con abrir la información. La transparencia debe buscar eliminar las causas de confusión y ambigüedad que puedan obstaculizar el entendimiento de la información que se libera, de modo que se estreche la relación con sus públicos estratégicos (Canel 2018). Este es un trabajo complejo para una institución como el PJ que tiene como público a todos los habitantes del país con sus múltiples diversidades, contextos y necesidades.

Para cumplir estas características de apertura de información y relación con los públicos, se requiere entender la transparencia como acto comunicacional, toda vez que implica la acción de mantener un diálogo bidireccional que consiste en permitir el acceso a los asuntos interés público y ponerlo a disposición del escrutinio público para que puedan ser realimentados y evaluados, con el objetivo de mantener una relación basada en la confianza. En ese sentido, como se ha expresado anteriormente, debe entenderse que la transparencia posee, en sí misma, una condición comunicacional.

A pesar de lo descrito, la transparencia en el PJ no se concibe bajo la mirada de las ciencias de la comunicación, sino que se entiende como un proceso de cumplimiento normativo. Lo anterior deriva en que su dimensión comunicacional quede relegada, en

⁶⁴ Traducción libre de "Transparency optimists" (Grimmelikhuijsen 2012)

el mejor de los casos, a ser el vehículo de la información. Sin embargo, el fin último de todo este proceso sí pasa por construir relaciones de confianza, aunque pareciera que no se encamina de la forma adecuada pues la percepción de uno de sus principales públicos, como lo es la prensa televisiva, es que no existe tal transparencia.

Podría entonces cuestionarse la efectividad de la transparencia para generar confianza bajo esas concepciones de apertura irrestricta y acceso a la información⁶⁵ pues depende de una serie de variables culturales y contextuales que definirán la percepción que puedan tener los públicos (De Fine Licht, et al 2012). Incluso, la transparencia impacta la confianza dependiendo de factores psicológicos pues las personas tienden a consumir la información que sustente sus propias creencias, por lo que los 'resultados' de los procesos transparentes dependen de la persona receptora y su realidad inmediata (Grimmelikhuijsen y Klijn 2015; Canel y Luomo-aho 2018); es decir, el PJ puede hacer grandes esfuerzos por abrir su información o crear reglas para luchar contra la corrupción interna, pero eso no necesariamente le ayuda a generar empatía.

A esta idea, Heald (2006a) aporta que la sobreexposición no implica más confianza, sino que más bien hace más visibles las incertidumbres y errores que, por cierto, son típicos de cualquier organización humana. El exceso de luminosidad podría generar el efecto contrario pues en el momento en que alguna situación no se someta proactivamente a la visibilidad, por más nimia que sea, acaba convirtiéndose automáticamente en sospechosa sin que necesariamente lo sea (Han 2013).

Esta disidencia de posturas entre los optimistas y los cuestionadores de la transparencia tiene una explicación razonable. Para Canel (2018) la transparencia es "la acción de mostrarse para hacerse comprender". Sin embargo, esa labor tan sencilla puede contener acciones cuyos objetivos entran en conflicto; por ejemplo, la autora menciona que eliminar barreras de acceso a la información -que consiste en una acción para mostrarse- no necesariamente cumple el objetivo de hacerse comprender. Si se trasladara esa visión al PJ, el hecho de tener una política que regule el tema de acceso a la justicia (PJA) no implica que sea aplicada correctamente y que sus públicos (internos y externos) comprendan sus alcances y los materialicen.

⁶⁵ Ver, por ejemplo, Canel 2018; Han 2013; Grimmelikhuijsen 2012; Etzioni 2010; Heald 2006a; O'Neill 2006

Finalmente, hacerse comprender también es un acto de comunicación. Como cualquier proceso comunicacional, es necesario que se mantenga un constante monitoreo sobre la percepción y expectativa de los públicos (Canel y Luomo-aho 2018). Para Álvarez (2019), el diálogo solamente fluye en la medida en la que los intervinientes sepan explicarse adecuadamente pues, de lo contrario, se abre un portillo para buenas o malas interpretaciones de la intencionalidad del interlocutor.

En ese tanto, el PJ debería tomar en consideración la condición comunicacional de la transparencia, de modo que sus acciones estén contempladas dentro de una planificación estratégica específica y que los procesos de interacción se planteen desde el diálogo pensado según la necesidad de cada público. Esto facilitaría los procesos de interpretación y creación de sentido alrededor de la transparencia para que sean certeros, estratégicos y coherentes.

2.3. APUNTES SOBRE EL DISCURSO SILENTE

Ante estos escenarios, se entiende que la transparencia trasciende de ser un mecanismo para la extrema visibilización o para asegurar la libertad de información basada en el cumplimiento de normas establecidas o demandas sociales.

Siguiendo el modelo de la condición comunicacional de la transparencia, esta debe entenderse también como un proceso ordenado con un propósito estratégico. Eso no quiere decir, de ninguna manera, que se deba comunicar a conveniencia, pero sí que la forma en la que se busque liberar la información institucional forme parte de un proceso deliberado y más amplio de comunicación organizacional, planificando según una segmentación de públicos reposada y creando productos de comunicación comprensibles que puedan ser evaluados para asegurar su efectividad.

Lo anterior toma mayor relevancia en el PJ pues, a diferencia de otras organizaciones políticas, se espera que las instituciones judiciales sean más imparciales, independientes y apolíticas (Grimmelikhuijsen y Klijn 2015). Sin embargo, las decisiones en torno a la transparencia en el PJ se siguen como un manual y de la investigación no se desprende que se busque comunicar de forma asertiva esas características⁶⁶.

⁶⁶ Inclusive, el tema de la "independencia judicial" ha generado vastas noticias negativas porque se ha utilizado como discurso institucional para mantener políticas salariales que, a criterio de algunos sectores políticos (incluidos los medios de comunicación), corresponden a 'salarios y pensiones de lujo' en medio de una crisis económica.

La ausencia de una estrategia de comunicación definida deriva en una proyección pobre de los procesos transparentes y, por ende, una comprensión parcial y a veces nula de ese discurso por parte de sus públicos estratégicos, en el caso de esta investigación, los medios de comunicación televisiva.

De hecho, a pesar de que el PJ genera una gran cantidad de información dirigida a la prensa, esta no necesariamente está pensada para proyectar a la organización como transparente o con el objetivo de mejorar su reputación y legitimidad. Se preocupa, eso sí, por visibilizar las actividades en las que participan los jerarcas más que en mostrar aquellos procesos en los que se mejora la gestión institucional (Heald 2006). Por ejemplo, no existe ningún comunicado relacionado con la aprobación y puesta en práctica de la Política de Justicia Abierta. La prensa, por innegables razones, no puede hablar sobre lo que no conoce.

Para las personas entrevistadas estos problemas de gestión comunicacional vienen acompañados de la tendencia malintencionada de los medios de comunicación para dar cobertura al sector público pues, en sus palabras, le dan mayor importancia a “lo malo” y no a todo “lo bueno” que hace el PJ. Sin embargo, si existe un abordaje deficiente de la comunicación institucional, no pareciera que las comunicaciones negativas sean enteramente responsabilidad de la prensa, aunque eso pretende abordarse en el siguiente apartado.

3. DISCURSO PERCIBIDO: INTRANSPARENCIA

Como consecuencia natural del discurso silente, los medios de comunicación televisiva perciben al Poder Judicial (PJ) como una institución poco transparente. Lejos del ideal del discurso pretendido, periodistas y directores de medios no tienen claridad sobre la totalidad de esfuerzos -normativos y tácticos- que buscan hacer del PJ una institución pionera en justicia abierta y transparente.

Los medios afirman que el PJ comunica a su conveniencia y que el acceso a la información es muy limitado. Eso deriva en que se perciba al PJ como calculador y no transparente, además de que genere desconocimiento sobre sus prácticas de transparencia; por ejemplo, las jefaturas en ambos noticieros televisivos desconocen la mayoría de medidas de transparencia adoptadas por el PJ y los periodistas que cubren la noticia judicial, tienen conocimiento de solamente unas pocas.

En la otra cara de la moneda, aunque el PJ acepta que tiene mecanismos de comunicación limitados y a veces deficientes, también considera que los medios no están interesados en comunicar buenas noticias y que, por el contrario, se inclinan por la noticia polémica y amarilla. Desde su punto de vista, no importa cuántos esfuerzos se realicen porque los medios tienen una agenda en contra de la institucionalidad judicial y buscan destruirla.

De alguna forma, esta percepción de no-transparencia tiene que ver, entonces, con dos factores íntimamente relacionados: (1) relación forjada con la prensa y (2) la tendencia de los medios de comunicación a polemizar sobre los asuntos públicos. No es del interés de esta investigación descifrar si una sucede como consecuencia de la otra, sin embargo, analizar cada una de estas posibilidades permite comprender por qué la prensa percibe un discurso de intransparencia por parte del PJ.

3.1. RELACIÓN FORJADA CON LOS MEDIOS

El Departamento de Prensa y Comunicación Organizacional (DPCO) asegura tener una relación personal con cada periodista de los diversos medios de comunicación que cubren la fuente judicial. A pesar de que afirman tener un personal limitado, se las

apañan para hacer una gestión de prensa responsable, principalmente a través de comunicados, boletines y conferencias de prensa.

También se enfrentan al contexto actual de crisis de la industria de medios de comunicación permeada por la pérdida de empleos y recortes en salas de redacción (Román 2020) que deriva en mayores cargas de trabajo para los periodistas remanentes, agotamiento, así como a la alta rotación de periodistas que cubren la noticia judicial por estas situaciones.

Aún con estos esfuerzos, la prensa no necesariamente considera que haya un fácil acceso a la información, que es una característica básica para la transparencia. De hecho, de la investigación se desprende que la prensa tiene la percepción de que la comunicación institucional es poco noticiosa y, aunado a ello, consideran que se busca al periodista solo cuando conviene.

Ahora bien, no es inusual que existan este tipo de desencuentros entre la prensa mediática y la prensa institucional. Posiblemente porque no hay claridad entre uno y otro sobre la dinámica de su labor o sobre cómo se desenvuelve profesionalmente.

Los periodistas entrevistados tienen una visión de la comunicación institucional como si esta solo trabajara para atender asuntos relacionados con la gestión de prensa, por lo que esta debería adaptarse a las demandas mediáticas por acceso a la información en todas sus vertientes. Incluso, consideran que las relaciones públicas podrían ser, más bien, un obstáculo para la obtención de información pues se percibe que manipulan la información para mentir o encubrir (Cameron, Sallot y Curtin 1997, Sallot y Johnson 2006; Yun y Yoon 2011; Lalveza y Casals 2013; Burgueño 2015; Tkalac y Colić 2016)⁶⁷.

Esta percepción cobra algo de sentido cuando se entiende que la comunicación organizacional y las relaciones públicas tienen sus orígenes dos siglos atrás en lo que Grunig y Hunt (2000) denominaron "Agentes de prensa" que comunicaban de forma unidireccional manipulando la información a su conveniencia. Sin embargo, esas visiones están más que superadas tomando en consideración el contexto actual de la

⁶⁷ Curiosamente, las referencias que hablan abiertamente sobre este tema son coincidentes aún viniendo de latitudes con realidad socioeconómicas y mediáticas muy diversas. Por ejemplo, destacan allí el caso estadounidense Cameron, Sallot y Curtin, 1997 y Sallot y Johnson, 2006; el caso surcoreano en Yun y Yoon, 2011; el caso catalán en Lalveza y Casals, 2013; el caso español en Burgueño, 2015; y el caso croata en Tkalac y Colić, 2016.

sociedad de la información y los múltiples mecanismos que utilizan las organizaciones para mantener relaciones bidireccionales con sus públicos estratégicos, incluido el PJ.

De alguna manera, no distan esas acepciones a la idea que tienen los periodistas televisivos sobre la forma en que se comunica con ellos desde el PJ. Al caracterizar la calidad de la información que reciben por parte del DPCO, consideran que es parcializada, sesgada, poco periodística e institucionalizada, en el sentido de que busca más realzar la imagen de los jerarcas que ofrecer un producto de interés público⁶⁸. Además, aseguran que al obtener información de fuentes extraoficiales, es muy costoso obtener una reacción oficial de parte del PJ pues evitan dar declaraciones.

Ese escudo que crea el PJ, ese acorazamiento en las comunicaciones, da una percepción de intransparencia y genera desconfianza al sector periodístico. Sin embargo, las instituciones de la administración pública y los medios de comunicación trabajan y coexisten en simbiosis: el periodista necesita información de la institución tanto como la institución requiere de la visibilidad mediática (Canel 2018)⁶⁹.

Hanitzsch y Berganza (2012) mencionan que uno de los principales factores sobre los que descansa la confianza de la prensa en la comunicación institucional es el desempeño⁷⁰ de la institución. Si bien, como se ha dicho anteriormente, las percepciones de las personas dependen de una serie de factores socioeconómicos, culturales y contextuales (Grimmelikhuijsen y Klijn 2015; Canel y Luomo-aho 2018) la percepción de que el trabajo se realiza bien se traduce en confianza, principalmente cuando se trata del uso de recursos públicos (Hanitzsch y Berganza 2012) para lograr concretar el trabajo político que le corresponde a una institución de la administración pública.

El DPCO y los propios periodistas que cubren la fuente judicial, coinciden en que la comunicación principal con la prensa es a través de los comunicados y boletines, pero no se desprende de esta investigación que haya un trabajo reposado para hablar sobre el desempeño institucional o que haya mensajes coordinados para ubicar el discurso de

⁶⁸ Valga recordar que en las entrevistas realizadas a Conamaj, coincidieron en que el papel de la comunicación en el PJ tiene una orientación a realzar la imagen de los magistrados.

⁶⁹ Sirva aclarar que, si bien los medios de comunicación no son la única forma que poseen las instituciones para comunicarse con sus públicos estratégicos, aún son una de las fuentes principales de información política en América Latina, aunque de forma paulatina ese espacio lo irán tomando las redes sociales en Internet (Latinobarómetro, 2017). En Costa Rica, las personas se informan de asuntos políticos a través de la televisión y de las redes sociales de los medios de comunicación tradicional (CIEP 2018).

⁷⁰ Traducción libre del inglés "performance".

transparencia. Los comunicados centran su enfoque en las actividades en las que participan los jerarcas que no precisamente tratan sobre el desempeño institucional. Si bien una buena parte de los comunicados también se refiere a los proyectos que emprende la institución, la mayoría con énfasis en las personas que emprendieron esos proyectos a lo interno de la institución y no tanto en los resultados que se obtienen.

Los periodistas entrevistados coinciden con lo anterior cuando mencionan que la mayoría de convocatorias a la prensa implican ver personas en una mesa principal, con poca posibilidad de obtener otras imágenes para ilustrar sus notas e, incluso, con poca posibilidad de conseguir una entrevista. Esto cobra mayor relevancia en la televisión porque, a diferencia de otros productos periodísticos, la producción de sentido se lleva a cabo a partir de la yuxtaposición de imágenes actualizadas, palabras y sonidos (Di Palma 2010; Rubio y Peralta 2016; Pereira 2016). La prensa no tiene interés en mencionar quién hizo posible un hito institucional, sino comentar los pormenores del hito y mostrarle a las personas usuarias imágenes que les permitan dar significado a la noticia. Los resultados de convocar a la prensa y darle poca información porque no hay nada relevante qué contar, provoca que los periodistas generen frustración alrededor de su fuente (Canel 2018) pues se sienten utilizados, tanto que los propios periodistas mencionan que solo les llaman cuando les conviene.

Lo que el periodista espera es una atención mucho más personalizada, atendiendo a sus ritmos de trabajo y sus mecanismos para acceder a la información (Laluzza y Casals 2013; Berguño 2015). Sin embargo, desde el otro lado también es importante resaltar que, en la realidad institucional, es sumamente común que las áreas de comunicación organizacional tengan una sobrecarga de tareas (Canel 2018) y el DPCO no escapa de ello. La gestión de prensa es solamente una de las múltiples actividades que realiza⁷¹ y que, aún así, implica un importante trabajo no solo para generar comunicados de prensa, sino para recopilar la información que se suministra en los boletines, atender consultas periodísticas, solicitar correcciones a notas publicadas con errores, gestionar derechos de respuesta, entrenar a las personas voceras, realizar videos informativos, coordinar entrevistas y otras actividades menores. Todo lo anterior bajo las órdenes de 22 jefes distintos⁷².

⁷¹ En sus informes de labores de 2018 y 2019, la DPCO destacó entre sus funciones la planificación y ejecución de campañas de comunicación, el mantenimiento del sitio web, producción audiovisual, diseño gráfico, campañas internas de información, pizarras informativas, gestión de información interna así como otras actividades de índole administrativo como la generación de informes y reportes, contratación administrativa y pago de pauta publicitaria.

⁷² En su entrevista, la DPCO aclaró que los magistrados no están subordinados a nadie, ni siquiera al Presidente.

Como se ve, no es un trabajo únicamente de transacción de información. La comunicación desde las instituciones del Estado no funciona, de ninguna forma, como la de las empresas de capital privado y, por ende, lograr mantener su reputación depende de una serie de factores. Por ejemplo, Canel (2010) menciona el constante escrutinio público que genera tensión y minimiza el tiempo para reflexionar en momentos de gran complejidad o el hecho de que las organizaciones del Estado producen gran cantidad de información en poco tiempo sin posibilidad, por el mismo escrutinio, de que exista un margen de error pues cualquier acción es susceptible de consecuencias públicas. A lo anterior, agrega la autora los cambios constantes de líderes y un personal con poco margen de sustitución y hasta renovación, aspectos que acaban por incidir en los procesos comunicativos (Canel 2010; Mazzoleni 2010). A ellos, agregaría, una poquísima o nula cultura de la comunicación que le da un uso absolutamente instrumental (Koschmann 2012), quitándole su dimensión estratégica.

Lejos de justificar la ausencia de una estrategia, sirvan los párrafos anteriores para comprender el porqué del funcionamiento de la comunicación institucional en esos términos. Ahora bien, como dice el dicho popular, "el show debe continuar" y es necesario que en atención a esos procesos de relacionamiento con la prensa, la comunicación institucional tome un tinte diferente.

En primera instancia, los procesos de comunicación estratégica deberían estar coordinados y, para ello, requiere de información oportuna de todas las áreas. Si bien ya ese es un trabajo que realiza el DPCO, es importante que posea participación activa en las discusiones que le permitirán elaborar estrategias de acuerdo con la postura de los directivos, manteniéndose con un perfil de consejería con el objetivo de mejorar las relaciones entre la organización y sus diferentes públicos en cualquier momento, sea de prosperidad o crisis (Xifra 2005), más aún si se trata de comunicación de la transparencia.

Mantener esos procesos coordinados, también permite evitar fisuras en los mensajes clave en el tiempo y en el espacio (Canel 2018). Es decir, se evita que hayan cambios inesperados en el discurso a lo largo del tiempo a la vez que se evita que diferentes actores entren en contradicción sobre un tema específico. Esto es de vital importancia, a la vez que sumamente complejo, en una organización con una estructura jerárquica como el PJ. Finalmente, para 'rentabilizar' las posibilidades informativas de los mensajes,

se requiere de un discurso sólido, reposado y pensado; y eso solo lo permite la coordinación permanente (Canel 2018). Es decir, se requiere que los procesos de comunicación acompañen los procesos institucionales.

En síntesis, es necesario superar la visión de que la comunicación solo funciona para vehicular la información hacia los medios y de forma unidireccional. Se requiere entablar relaciones duraderas y no a conveniencia, de modo que se pueda mediar el tratamiento informativo para satisfacer a ambas partes.

3.2. TENDENCIA MEDIÁTICA A LA POLÉMICA

En esa relación de tensión entre la prensa y la comunicación institucional, también destaca la visión de que a los periodistas solo les gusta publicar y dar seguimiento a las noticias negativas a la vez que ignora aquellas más positivas. Por supuesto, la prensa no está de acuerdo con tal declaración, aunque no es nueva ni tampoco exclusiva del Poder Judicial (P.J).

Para Bordieu, por ejemplo, los periodistas son un peligro. Habría que consultarle a ese gremio qué o quiénes consideran peligrosos desde su perspectiva. No es difícil adivinar: la agenda de la criminalidad política es, en muchos casos, dueña de los rotativos (Tufró 2007; Canel 2010). Los medios tienen una tendencia a colocar temas para juzgar a personajes públicos y desplazar la atención hacia sus problemas o errores, convirtiéndolos, así, en los principales elementos de juicio en la gestión de la clase política (Canel 2010).

La prensa promueve cuestionamientos hacia la legitimidad de los gobiernos y, en algunos casos, logra paralizar su actuación (Castells 2009). Este mecanismo consiste, dice Thompson (2001), en llevar al conocimiento público acciones o acontecimientos que implican cierto tipo de transgresión y que son lo suficientemente serios para provocar una respuesta pública que, por supuesto, implica a su vez réditos económicos importantes dependiendo del *rating* o la cantidad de visualizaciones que posea. No en vano, para Castells (2009) el escándalo es material básico del infoentretenimiento, que tiene, por objeto, atraer a la audiencia por la vía del sensacionalismo y, en ocasiones, la espectacularidad (Di Palma 2010; Hanitzsch y Berganza 2012).

Los medios deciden revelar aquellas acciones y acontecimientos que, para ellos, transgreden ciertos códigos morales. Cristian Montero, de Telenoticias, resume en palabras sencillas lo que todos los periodistas entrevistados expresaron: *“el buen periodismo siempre está en la oposición”* y siempre buscan que las instituciones les demuestren que las situaciones positivas que venden sean veraces. Eso no significa, de ningún modo, que ignoren la noticia positiva pues aceptan que ese tipo de notas también puede ser de interés público si la institución sabe cómo venderla.

Eso sí, la responsabilidad es alta, señalar una conducta considerada como negativa puede dañar la reputación de quienes se entienden como los responsables del error: casi siempre aquellos que ostenten cargos con visibilidad pública, jefes del gobierno o personas con filiaciones morales específicas (religiosas o partidarias). Usualmente, está asociado a un elemento de hipocresía en la que estas personas no hacen, precisamente, lo que predicán (Thompson, 2001). En razón de ello, los directivos de Telenoticias y Noticias Repretel son sumamente enfáticos en que la información debe estar doblemente confirmada antes de salir. Esto cobra especial relevancia porque buena parte de las fuentes son extraoficiales y el medio debe evitar que se les manipule para dañar la imagen de alguien más.

Es decir, los medios de comunicación televisiva comprenden a cabalidad el poder simbólico que ejercen para influir en las acciones y creencias de otras personas u organizaciones (Thompson 2001). Sin embargo, en su día a día eso no es tan fácil de dilucidar, porque de la investigación se desprende que la agenda de los medios de comunicación televisiva es una construcción conjunta diaria, que corresponde a situaciones de contexto y no está precisamente predeterminada, como lo considera el PJ cuando dice que hay una agenda en contra de la institucionalidad judicial.

Lejos de la intencionalidad de perjudicar al PJ y buscar únicamente cómo publicar noticias negativas, los periodistas toman los temas que tienen a la mano, siempre y cuando puedan confirmar lo que dice su fuente. Como se explicó en el capítulo anterior, el tiempo para hacer una nota de televisión es, además, muy ajustado. No hay tiempo que perder y el PJ, a criterio de la prensa televisiva, es sumamente lento lo cual dificulta su trabajo y, además, da la sensación de que se oculta algo.

Los periodistas de los telediarios Telenoticias y Noticias Repretel tienen menos de 4 horas para preparar un tema, hacer entrevistas o validar información, grabar tomas de apoyo, escribir la locución, locutar y editar el video para que esté lista a tiempo para la edición del mediodía. En el caso de Noticias Repretel la cuota es de mínimo 2 notas para esa edición, por lo que las labores se duplican.

Si además ese trabajo es sensible y debe ser revisado por los directores del medio, es necesario hacerse con más premura. Ese ritmo de trabajo requiere que el periodista piense y actúe rápido y comunique lo que -a primera vista- es más interesante porque además el formato no permite muchos minutos al aire para no perder el interés del público. Es decir, no siempre hay tiempo para la profundidad porque los espectadores esperan brevedad, veracidad, claridad y concisión en las informaciones (Rubio y Peralta 2016). La fórmula funciona, no en vano la televisión se mantiene como líder para enterarse de asuntos públicos tanto en su forma análoga como en su versión digital (Latinobarómetro 2017; CIEP 2018).

Esta rutina, que a todas luces es compleja, se enmarca además en un contexto de crisis de la industria mediática provocada por la apertura de múltiples mecanismos de comunicación entre los diferentes sectores que antes estaban monopolizados por la prensa. Ya no existe una única manera de informarse, sino que hay toda una ecología de medios que se pelean entre sí por tener la atención de los usuarios. Me refiero no solo a la información periodística, sino también a la publicidad que ha mermado su pauta en los medios tradicionales para trasladarse a los mecanismos digitales en Internet (Román 2020).

Si bien, tal como apunta Román (2020) esta es una crisis económica de la industria mediática y no propiamente del periodismo, esta ha provocado la reducción de empleos en los medios de comunicación (o la consecuente unificación de redacciones para optimizar el trabajo como en el caso de NR6 y NC11), ausencia de corresponsalías en zonas alejadas y, a la postre, más trabajo, menos salario y *burnout* (Román 2020; Tkalac y Colić 2016). El efecto que esta situación tiene en la industria es evidente:

(...) la profesión perdió el monopolio en la prestación del servicio público de informar sobre la actualidad; perdió (...) su autonomía (básica de la profesionalización) frente a las audiencias y sus preferencias, pues la Internet y las redes sociales hicieron que la brecha de las noticias fuera más difícil de obviar; perdió la llave de acceso al discurso público; y perdió la capacidad de conducción e intermediación del debate público (Román 2020)

En ese sentido, dice Waisbord (2020), es necesario repensar las premisas de los estudios de *agenda setting* pues el periodismo no necesariamente dictamina qué pensar o qué conversar en la esfera pública. Intervienen otros factores y, uno de ellos, es justamente la labor que se realiza desde la comunicación institucional para colocar temas en esa agenda. Desde hace más de dos décadas Cameron, Sallot y Curtin (1997) advertían que hay una inmensa responsabilidad de la comunicación institucional para colaborar en la agenda de opinión pública porque de ahí se nutre el periodista y, tanto más en estos tiempos, los múltiples 'comunicadores ciudadanos' que abundan en la red.

Se explica todo esto porque se considera necesario superar la discusión de que los medios tienen la culpa de la mala reputación de las instituciones públicas. Si bien sus notas negativas han colaborado en dar un mayor énfasis a la crisis mundial de legitimidad en la que se entiende que ser político es sinónimo de inmoralidad y poca o nula honradez (Castells 2009) lleva mucha responsabilidad también la gestión de la comunicación institucional que omite la necesidad de entablar relaciones bidireccionales y que, además, no provee de información adecuada, oportuna y transparente; ni se adapta a los tiempos actuales de la sociedad de la información.

En virtud de lo anterior, algunos jerarcas han querido limitar el acceso a la información para evitar cuestionamientos. En vez de aceptar que se podría tener una comunicación más estratégica con un público fundamental como los medios de comunicación, los actores políticos del PJ han preferido buscar mecanismos para blindarse para evitar, cuanto puedan, cuestionamientos indeseados.

Como reacción natural a las coberturas negativas de la prensa (justificadas o no), es usual que las organizaciones tornen su comunicación informacional hacia lo técnico volviéndola aburrida y sospechosa (Canel y Luomo 2018) o que incluso se encierren (Heald 2006a). También se recurre a limitar el acceso a la información que se libera por miedo a que no sea comprensible o que se haga un uso inadecuado de esa información (Fairbanks y otros 2007; Grimmelikhuijsen 2011). El miedo, nuevamente, cobra protagonismo en el camino a la transparencia.

El PJ, con su discurso de transparencia imperativa ha creado miedo, potenciado por los medios ávidos de información. Lamentablemente, uno de los efectos derivados de la sensación de vigilancia extrema que pueden sentir los actores políticos es que busquen

sobreproteger sus acciones y sus discursos (Innerarity, 2015). El ojo insistente de los medios de comunicación (de nuevo, justificado o no) provoca que los políticos prefieran mantenerse detrás de la vitrina, promoviendo más bien mecanismos propios de un discurso de intransparencia.

3.3. APUNTES SOBRE EL DISCURSO INTRANSPARENTE

Por un lado, el Poder Judicial (PJ) pretende que se perciba un discurso de transparencia imperativo, que se acuerpa en las normas y en el que se busca que el personal judicial tenga un camino qué seguir en la lucha contra la corrupción y la búsqueda de la total apertura judicial. Por el otro, la prensa percibe al PJ como intrasparente porque no conoce las normas ni las acciones que ha creado para buscar la transparencia y, además, encuentra importantes paredes para acceder a la información.

Por un lado, la comunicación institucional tiene una visión negativa de la prensa porque entiende que solo está interesada en destruir al Poder Judicial con su agenda antigobierno. Por el otro, los medios perciben una comunicación institucional cerrada y manipuladora que comunica a conveniencia y que les llama para favores.

Por un lado, la comunicación institucional está desvalorizada frente a tomadores de decisión que no comprenden el valor de la comunicación en la administración pública. Por el otro, contamos con una prensa en medio de una importante crisis de su industria que golpea la identidad y cultura periodística como la conocemos.

Entender las cosas desde su contexto ayuda, no a justificar, pero sí a entender por qué se dan ciertos fenómenos y cómo podemos buscarles una salida, si de eso se trata la intención. Hace falta que el PJ le dé una mejor lectura al público que tiene al frente, al tiempo que la prensa debería sacarse de su imaginario que la comunicación institucional existe solo para servirle.

Los medios de comunicación jamás serán amigos de la institucionalidad pública, pero no tienen por qué ser enemigos. Reconocer la relación simbiótica en la que se desarrollan sería una postura más productiva.

CONCLUSIONES

EL (NO) PODER DE LA TRANSPARENCIA

“La hiperinformación y la hipercomunicación no inyectan ninguna luz en la oscuridad.” - Byung-Chul Han

El objetivo primordial de esta investigación es generar conocimiento sobre las prácticas comunicativas que ciertas instancias del sector público realizan en torno a la transparencia.

En el *Capítulo 3* se hace un análisis para el Poder Judicial (PJ) que ha hecho un importante trabajo a nivel interno por mantener procesos de transparencia normados y establecidos pero, a partir de su experiencia, surgen algunas conclusiones, que podrían a su vez estudiarse en otros tipos de organización.

- **Ausencia de la “condición comunicacional de la transparencia”**

La transparencia no se entiende bajo una concepción comunicacional, sino como una obligación que debe cumplirse por mandato. A pesar de que en Costa Rica no existe una ley de acceso a la información, el PJ ha generado su propio marco normativo para regular la materia a nivel interno, esperando también tener algunas consecuencias positivas externas en términos reputacionales.

Sin embargo, a pesar de que los objetivos de ser transparente están relacionados con mejorar la reputación y la confianza de los públicos estratégicos, la dimensión comunicacional de la transparencia no cobra gran relevancia. Esto sucede en primer lugar, porque no hay una comprensión sobre el aporte de la comunicación en las organizaciones; y, en segundo lugar, porque no se conoce la condición y naturaleza comunicacional de la transparencia prestando atención no solo a las acciones, sino también a las formas de interacción y procesos de interpretación que se dan en torno a la transparencia por parte de sus públicos estratégicos.

El sector público se ha concentrado en el concepto de “apertura” y, en menor medida, en la forma en cómo generar y mantener relaciones entre la entidad y sus públicos

estratégicos (Tsetsura y Luoma-aho 2020). Si bien el PJ ha hecho un esfuerzo por generar procesos, reglamentos y hasta oficinas para luchar contra de la corrupción, la efectividad solo se mide a través de índices que rinden cuenta de la apertura de información y los demás procesos no son evaluables. Además, se mide la apertura pero no la calidad. Abrirse no es lo mismo que decir la verdad ni es lo mismo que ser transparente.

Por cumplir los requerimientos de la transparencia, se produce información que nadie revisa y se da una apertura total sin que haya confianza, porque los procesos no están pensados desde la mirada de los públicos estratégicos sino desde la mirada institucional (Taiminen y otras 2015). Para ejemplificar lo anterior, el PJ informa a la prensa de forma periódica y regular a través de comunicados pero, aún así, los medios no tienen total conocimiento sobre sus mecanismos de transparencia ni tampoco confían en la información que le presenta el PJ.

En ese sentido, es necesario superar esa visión de que las instituciones “deben ser” transparentes y comenzar a pensar en procesos que busquen generar valor a la organización y, no menos importante, también a sus públicos estratégicos.

- **La comunicación (o la transparencia) no resuelve los problemas**

Eso sí, es importante advertir que la comunicación no es la cura a las enfermedades de índole político y administrativo que tienen las instituciones y, la transparencia, como proceso comunicacional, tampoco soluciona los problemas de corrupción ni corrige el uso de la mentira que tanto daño hace la democracia.

Mostrarse por completo para otorgar el control a los públicos estratégicos, como proponía Rawlins (2008) no garantiza la verdad. Que el PJ tenga la mejor calificación en el Índice de Transparencia del Sector Público (ITSP) no implica que la información que tiene disponible está completa o sea de calidad. Tampoco resuelve años de desconfianza que se pueden recuperar a través de acciones de índole comunicacional, sí, pero que también requieren músculo administrativo y político.

De la misma forma, la transparencia no genera confianza por sí misma, requiere de un trabajo integral de comunicación que vele por sus procesos de comunicación interna y cultura organizacional, así como aquellos relacionados con posicionamiento de marca

y reputación. Es decir, como cualquier proceso de comunicación, requiere de planificación estratégica. Principalmente para elaborar mensajes coherentes con la cultura organizacional. María José Canel (2018) propone, además, identificar las fuentes de ambigüedad, buscar la máxima calidad de la información o definir tipos de mensajes de acuerdo con cada destinatario.

La credibilidad solo la permite la comprensión (Elena 2015; Canel 2018), por ello, las labores de comunicación y transparencia no pueden ser aisladas, sino que deben estar acompañadas de medidas que permitan fortalecer la capacidad de las personas ciudadanas de actuar responsablemente frente a la información que encuentran disponible (Lindstedt y Naurin 2010).

Nuevamente, el trabajo debe ser integral y también focalizado. Esto no significa, de ninguna manera, que se deba comunicar a conveniencia. Al contrario, se trata de conocer las necesidades informativas y sociales de los públicos, así como sus características contextuales, para saber cuáles son los mejores mecanismos para transparentar la información. Esta "transparencia dirigida" (Meijer y otros 2014) no es más que la ejecución de estrategias de comunicación según una segmentación de públicos.

- **La culpa no es (enteramente) de los medios**

Ahora bien, ante la crisis, lo más cómodo es culpar a alguien más. Es común escuchar la frase "me hago responsable de lo que digo y no de lo que se entienda". Y pues, bueno, así no funciona: las organizaciones son responsables de lo que comunican y de cómo se comunican. Incluso si su mecanismo sea guardar silencio, porque eso también le comunica algo a sus públicos estratégicos.

No se pretende demostrar aquí que los medios no tienen una cuota de responsabilidad. Cantidad de académicos han concluido cómo los medios -aunque no lo acepten- tienen su agenda de control político. Sin embargo, también sería bueno destacar que estamos en una época en que la que esa agenda no la definen enteramente los medios porque la información, en nuestra nueva dinámica social, viene de muchos lugares diversos.

Ni la agenda, ni los marcos interpretativos en los medios sociales son firmemente impuestos o están sesgados según intereses periodísticos (Waisbord 2020). Vale la pena, entonces, comprender cómo funcionan los medios de comunicación -en su raíz- para saber cómo abordarles. Vale la pena entender la dinámica de su profesión y sus limitaciones, para saber cómo facilitar el acceso a la información y, principalmente, saber cómo trabajar con ellos (en virtud de esa relación) para generar valor.

En la redacción televisiva hay poco espacio para la resignificación de los temas que -a través de diversos mecanismos- la institucionalidad hace llegar a los medios. El periodista trabaja con lo que tiene: y por el momento tiene paredes, información incompleta y silencio.

No está de más recordar que la confianza de los medios está construida, en buena medida, por una dimensión individual concentrada en el periodista. Ese periodista que es, justamente, quien lleva a la mesa los temas a la sala de redacción. Nótese que los temas polémicos vienen de otros lugares, muchas veces dentro del mismo PJ, y la institución reacciona con enojo y silencio. ¿Qué mensaje le dan entonces a los medios?

* * *

El orgullo de ser pioneros y tener procesos estandarizados -aunque no planificados- puede dar la sensación de que se es transparente, cuando en realidad se está ante lo que Heald (2006b) llamó una "ilusión de transparencia". De alguna manera, la percepción o la visión que tiene la organización sobre su transparencia es tan importante como lo que se interprete y perciba desde sus públicos estratégicos, incluido su público interno.

Lo que somos, se concreta a través de la comunicación. Por ello, si el deseo es proyectarse transparente, debe pensarse desde su condición comunicacional y, sobre todo, entender quiénes somos como organización para saber cómo mostrarnos y cómo generar valor social; y, al mismo tiempo, conocer quiénes son los otros y qué necesitan de nosotros para saber qué mostrar de forma más dirigida y estratégica.

Lo demás es ilusión.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Alcántara, Manuel. 2012. *El oficio de político*. Madrid: Tecnos.
- Alvarado Villalobos, Kennia. *Poder Judicial se blindo contra la corrupción*. Delfino.cr, 26 de agosto de 2020. Sección Teclado Abierto. Disponible en: <https://delfino.cr/2020/08/poder-judicial-se-blinda-contra-la-corrupcion>
- Alvarado Aguilar, María José. *Tribunal Supremo de Elecciones 2.0: primer acercamiento a la ciberdemocracia*. Revista de Derecho Electoral, nº 19 (2015): 130-160.
- Álvarez Fuentes, Mario. 2019. *La Forma de La Comunicación Constituyente: Principios Pragmáticos Para Resguardar El Diálogo En Un Contexto Amenazante*. Persona y Sociedad 23 (2): 42-55. <https://personaysociedad.uahurtado.cl/index.php/ps/article/view/273/242>.
- Ansolabehere, Karina. 2005. *Jueces, Política y Derecho. Particularidades y alcances de la politización de la justicia*. Isonomía, (22): 39-63.
- Arrieta, Esteban. 2018. *Diputados piden renuncia de cuatro magistrados cuestionados*. La República, 17 de julio de 2018. Sección Nacionales. Disponible en: <https://www.larepublica.net/noticia/diputados-piden-renuncia-de-cuatro-magistrados-cuestionados>
- Armstrong, Cory L. 2010. *Providing a Clearer View: An Examination of Transparency on Local Government Websites*. Government Information Quarterly, (28): 11-16
- Báez y Pérez de Tudela, Juan. 2009. *Investigación cualitativa*. Madrid: ESIC Editorial.
- Bonales Valencia, Joel, y Víctor Hugo Vieyra Avilés. 2013. *La Teoría de Los Stakeholders En El Poder Judicial Del Estado de Michoacán*. <https://www.inceptum.umich.mx/index.php/inceptum/article/viewFile/231/212>.
- Braun, Virginia y Victoria Clarke. 2012. Chapter 4: Thematic analysis. En: *APA Handbook of Research Methods in Psychology. Vol 2*. Editado por: Harris Cooper. 57- 71. Autor.
- Brenes, Danny. 2017. *Especial 70 aniversario: las historias de quienes nos cuentan las historias*. La Nación, 26 de agosto de 2017, Revista Dominical. Disponible en: <https://www.nacion.com/revista-dominical/especial-70-aniversario-las-historias-de-quienes-nos-cuentan-historias/ISYOF6P6HFCLFGNHKM2NHJHEMQ/story/>
- Brocco, Camila, Tadeu Grando, Vanessa de Quadros Martins, Antonio Carlos Brunozi Junior, y Suelen Corrêa. 2018. *Transparência Da Gestão Pública Municipal: Fatores Explicativos de Transparência Dos Municípios de Médio e Grande Porte Do Rio Grande Do Sul*. Revista Ambiente Contábil 10 (1): 139-59.
- Bryson, John M. 2011. *Strategic Planning for Public and Nonprofit Organizations: A Guide to Strengthening and Sustaining Organizational Achievement*. San Francisco: Jossey-Bass
- Burgueño, José Manuel. 2015. *Comunicación institucional para periodistas: Manual práctico de comunicación y relaciones públicas*. Barcelona: UOC
- Calduch, Rafael. 1991. *Relaciones Internacionales*. Madrid: Ediciones Ciencias Sociales.
- Cameron, Glen T., Lynn M. Sallot y Patricia A. Curtin. 1997. "Public relations and the production of news: a critical review and a theoretical framework". In B. Burleson (Ed.), *Communication yearbook* (Vol. 20) (pp. 111-155). Thousand Oaks, CA: Sage.

- Canel, María José, y Karen Sanders. 2010. *Para estudiar la comunicación de los gobiernos. Un análisis del estado de la cuestión*. Comunicación y Sociedad XXIII: 7-48.
- Canel, María José. 2010. *Comunicación de las instituciones públicas*. Madrid: Tecnos
- Canel, María José. 2018. *La Comunicación de la Administración Pública. Para gobernar con la sociedad*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Canel, María-José, and Vilma Luomo-Aho. 2018. *Public Sector Communication: Closing Gaps Between Citizens and Public Organizations*. Wiley Blackwell.
- Carvajal, Erick. 2019. Informe: Presidente de la Corte habría cometido delitos al favorecer a fiscalía cuestionada. CRHoy, 30 de noviembre de 2019. Sección Nacionales, Sucesos. Disponible en: <https://www.crhoy.com/nacionales/informe-presidente-de-la-corte-habria-cometido-delitos-al-favorecer-a-fiscalia-cuestionada/>
- Castells, Manuel. 2009. *Comunicación y Poder*. Madrid: Alianza Editorial.
- Chinchilla, Daniel. 2019. *Ley Fiscal: ¿en qué consiste el pleito entre la Corte y la Contraloría?* CRHoy, 9 de enero de 2020. Sección Nacionales, Sucesos. Disponible en: <https://www.crhoy.com/nacionales/ley-fiscal-en-que-consiste-el-pleito-entre-la-corte-y-la-contraloria/>
- Cornelissen, Joep P, Rodolphe Durand, Peer C Fiss, John C Lammers, y Eero Vaara. 2015. *Putting Communication Front and Center in Institutional Theory and Analysis*. Academy of Management Review 40 (1): 10–27. <https://doi.org/10.5465/amr.2014.0381>.
- Cucciniello, Maria, Gregory A. Porumbescu, y Stephan Grimmelikhuisen. 2017. *25 Years of Transparency Research: Evidence and Future Directions*. Public Administration Review 77 (1): 32–44. <https://doi.org/10.1111/puar.12685>.
- Cutlip, Scott M, Allen H. Center y Glen M. Broom. 2001. *Relaciones públicas eficaces*, Gestión 2000:Barcelona.
- De Fine Licht, Jenny, Daniel Naurin, Peter Esaiasson, and Mikael Gilljam. 2012. *When Does Transparency Generate Legitimacy? Experimenting on a Context-Bound Relationship*. Governance, (27): 111-134.
- Delgado Jalón, María Luis, Emilio Navarro Heras, and Leonor Mora Agudo. 2017. *Cumplimiento de Los Requisitos de Transparencia Un Diagnóstico de La Situación Para Los Municipios Españoles de Más de 50.000 Habitantes*. Revista Innovar 27 (66): 109–21.
- Di Palma, Gustavo. 2010. *Introducción al periodismo: internet y tecnología digital: prensa gráfica – radio y TV*. Córdoba, Argentina: Editorial Brujas
- Douglas, Mary. 1986. *How institutions think*. Syracuse, NY: Syracuse University Press
- Elena, Sandra. 2015. *Datos Abiertos Para Una Justicia Abierta: Un Análisis de Caso de Los Poderes Judiciales de Brasil, Costa Rica, México y Perú*. Iniciativa Latinoamericana para Datos Abiertos. <https://idatosabiertos.org/wp-content/uploads/2015/09/4.-Justicia-abierta-Elena.pdf>
- Etzioni, Amitai. 2010. *Is Transparency the Best Disinfectant?* Journal of Political Philosophy 18 (4): 389–404.
- Fairbairns, Jenille; Plowman, Kenneth D.; Rawlins, Brad L. 2007. *Transparency in Government Communication*. Journal of Public Affairs 15 (1): 14–21.

- Federo, Ryan, and Angel Saz-Carranza. 2017. *Devising Strategic Plans to Improve Organizational Performance of Intergovernmental Organizations*. *Global Policy* 8 (2): 202–12. <https://doi.org/10.1111/1758-5899.12380>.
- Feoli, Marco. 2016. *Judicialización De La Política Y Activismo Judicial: Una Aproximación a América Latina*. *Revista Latinoamericana de Derechos Humanos* 27 (1): 75–98. <https://doi.org/10.1109/CISPEE.2013.6701968>.
- Ferreira, Delia. 2017. *Transparencia*. Vol. II, de Diccionario Electoral, de Instituto Interamericano de Derechos Humanos. San José: Autor.
- Filgueiras, Fernando. 2016. "Transparency and Accountability: Principles and Rules for the Construction of Publicity." *Journal of Public Affairs* 16 (2): 192–202. <https://doi.org/10.1002/pa.1575>.
- Friedland, Roger y Robert Alford. 1991. "Bringing society back in: Symbols, practices, and institutional contradictions." En W. W. Powell & P. J. DiMaggio (Eds.), *The new institutionalism in organizational analysis* (pp. 232-266). Chicago: University of Chicago Press
- García-Hernández, Jorge. 2014. *Resignificación de la comunicación desde las Organizaciones Civiles, un proceso varios contextos. Estudio de caso: Instituto Mexicano para el Desarrollo Comunitario (IMDEC A.C.) en Guadalajara, Jalisco, México*. ITESO Universidad Jesuita de Guadalajara.
- Gathegi, John N. 2005. *Democracy through Access to Legal Information for Newly Democratizing Nations: The Kenyan Perspective and Lessons from the American Experience*. *Government Information Quarterly* 22 (1): 108–21.
- Grimmelikhuijsen, Stephan, and Albert Klijn. 2015. *The Effects of Judicial Transparency on Public Trust: Evidence from a Field Experiment*. *Public Administration* 93 (4): 995–1011. <https://doi.org/10.1111/padm.12149>.
- Grimmelikhuijsen, Stephan. 2009. *Do Transparent Government Agencies Strengthen Trust?* *Information Polity* 14 (3): 173–86. <https://doi.org/10.3233/IP-2009-0175>.
- Grimmelikhuijsen, Stephan. 2011. *Being Transparent or Spinning the Message? An Experiment into the Effects of Varying Message Content on Trust in Government*. *Information Polity* 16 (1): 35–50. <https://doi.org/10.3233/IP-2011-0222>.
- Grimmelikhuijsen, Stephan. 2012. *Linking Transparency, Knowledge and Citizen Trust in Government: An Experiment*. *International Review of Administrative Sciences* 78: 50–73.
- Han, Byung-Chul. 2013. *La sociedad de la transparencia*. Barcelona: Herder
- Hanitzsch, Thomas, and Rosa Berganza. 2012. *Explaining Journalists' Trust in Public Institutions Across 20 Countries: Media Freedom, Corruption, and Ownership Matter Most*. *Journal of Communication* 62 (5): 794–814. <https://doi.org/10.1111/j.1460-2466.2012.01663.x>.
- Heald, David. 2006a. "Varieties of Transparency." En Hood, C. and Heald, D. (Eds.) *Transparency: the Key to Better Governance?*. Oxford University Press for The British Academy: Oxford.
- Heald, David. 2006b. *Transparency as an Instrumental Value*. <http://www.davidheald.com/publications/Healdinstrumentalvalue.pdf>.
- Herranz de la Casa, José María. 2010. *La Comunicación y La Transparencia En Las Organizaciones No Lucrativas*. Universidad Complutense de Madrid. https://www.researchgate.net/publication/47761661_La_comunicacion_y_la_transparencia_en_las_organizaciones_no_lucrativas.

- Herrera, Juan José. 2020. *Presidente de Corte vuelve a presionar por eximir a Poder Judicial de reforma fiscal*. Teletica.com, 10 de agosto de 2020. Sección Nacional. Disponible en: https://www.teletica.com/nacional/presidente-de-corte-vuelve-a-presionar-por-eximir-a-poder-judicial-de-reforma-fiscal_264908
- Herrero-Gutiérrez, Francisco-Javier, Fernando Martínez-Vallvey, Alejandro Tapia-Frade, Pablo Rey-García, Francisco Cabezuelo-Lorenzo, and Francisco-Javier Herrera. 2017. *Transparencia En El Sector Público a Través de Las Salas de Prensa Online. Gestión de Recursos Colectivos y Su Información En Webs Municipales de Castilla y León*. *El Profesional de La Información* 26 (3): 421–29. <https://doi.org/10.3145/epi.2017.may.08>.
- INEC, Instituto Nacional de Estadística y Censos. 2016. *Encuesta Nacional de Cultura*. <https://www.inec.cr/sites/default/files/documentos-biblioteca-virtual/reenc2016-27092017.pdf>
- Innerarity, Daniel. 2015. *La política en tiempos de indignación*. Barcelona: Galaxia Gutenberg.
- Koschmann, Matt. 2012. *What Is Organizational Communication?* <https://www.youtube.com/watch?v=e5oXygLGMuY>
- La Nación. 2006. *Repretel compra grupo Monumental – Reloj*. La Nación, 9 de setiembre de 2006, Sección El País. Disponible en: <https://www.nacion.com/el-pais/repretel-compra-grupo-de-radio-monumental-reloj/YGKRN2NPDJHY7FOGDBCQN7NRZA/story/>
- Lalueza Bosch, Ferran, and Elisenda Estanyol i Casals. 2013. *¿El Lado Oscuro? Análisis Sobre La Percepción Que Tienen Los Periodistas de Los Profesionales de Las Relaciones Públicas*. *Revista Internacional de Relaciones Públicas* 3 (5(ene-jun)): 133–48. <https://doi.org/10.5783/REVRPP.V3I5.187>.
- Latinobarómetro, Corporación. 2017. *Informe Latinobarómetro 2017*. Santiago: Autor.
- Latinobarómetro, Corporación. 2018. *Informe Latinobarómetro 2018*. Santiago: Autor.
- López, Efrén y Manuel Herrera. 2016. *Repretel anuncia cambios en su estructura que implican el cierre de 39 plazas en televisión y radio*. La Nación, 26 de febrero de 2016, Sección Televisión. Disponible en <https://www.nacion.com/viva/television/repretel-anuncia-cambios-en-su-estructura-que-implican-el-cierre-de-39-plazas-en-television-y-radio/QIJD4L6T3NBJHKDQCKOVNAXUBE/story/>
- Luoma-aho, Vilma y María José Canel (Eds.). 2020. *Handbook of Public Sector Communication*. Wiley-Blackwell.
- Madrigal, Luis Manuel. 2019. *Contraloría ordena a Poder Judicial cumplir con reforma fiscal*. Delfino, 20 de diciembre de 2019. Sección Hoy. Disponible en: <https://delfino.cr/2019/12/contraloria-ordena-a-poder-judicial-cumplir-con-reforma-fiscal>
- Martínez Rolán, X., Piñeiro-Otero, T., y Baamonde-Silva, X. M. 2016. *El desafío de la transparencia en la comunicación digital. Un estudio de caso sobre las webs municipales de Galicia y Norte de Portugal*. *Observatorio (OBS*)*, 10(4), 35–55.
- Mergel, Ines. 2012. *Connecting to Congress: The Use of Twitter by Members of Congress*. *Zeitschrift Für Politikberatung* 5 (3): 108–14.
- Meijer, Albert, Stephan Grimmelikhuisen, Louise Nell y Leo Lentz. 2014. *Organizational Arrangements for Targeted Transparency*. *Information Polity* 19 (1–2): 115–27. <https://doi.org/10.3233/IP-140325>.
- Moreno Espinosa, Pastora. 2003. *El Periodismo Informativo En Televisión: Lenguaje, Genero y Estilo*. *Estudios Sobre El Mensaje Periodístico*, no. 9: 269–80. https://doi.org/10.5209/rev_ESMP.2003.v9.13545.

- Mumby, Dennis K. y Robin P. Claire. 1997. El discurso como interacción en la sociedad. En: *Estudios sobre el discurso II. Una introducción multidisciplinaria*. Editada por Teun A. Van Dijk. 19-66. Barcelona: Gedisa
- O' Donnell, Guillermo. 1993. *Estado, Democratización y ciudadanía*. Nueva Sociedad (128): 62-87.
- O' Neill, Onora. 2006. A Question of Trust. https://www.immagic.com/eLibrary/ARCHIVES/GENERAL/BBC_UK/B020000O.pdf.
- OCDE. 2015. *Gobierno Abierto en América Latina*, Estudios de la OCDE sobre Gobernanza Pública. Autor.
- OCDE. 2016. *Open Government in Costa Rica*, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, Paris
- Pablo Rey García y Francisco Cabezuelo Lorenzo. 2017. *Transparencia En El Sector Público a Través de Las Salas de Prensa Online. Gestión de Recursos Colectivos y Su Información En Webs Municipales de Castilla y León*. El Profesional de La Información 26 (3): 421–29.
- Patton, Michael Quinn. 2001. *Research and Evaluation Methods*. Sage Publications
- PEN, Programa Estado de la Nación. 2017. *Segundo Informe Estado de La Justicia*. 2nd ed. https://www.estadonacion.or.cr/files/biblioteca_virtual/justicia/EJ-2017-CAP-7.pdf.
- Pereira Valarezo, Ángel Alberto. 2016. *Las claves semióticas de la televisión*. Quito: Ediciones Abya-Yala.
- Piotrowski, Suzanne, Stephan Grimmelikhuisen, and Felix Deat. 2017. *Numbers over Narratives? How Government Message Strategies Affect Citizens' Attitudes*. Public Performance & Management Review.
- PNUD, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo y OEA, Secretaría General de la Organización de los Estados Americanos. 2010. *Nuestra Democracia*. México: FCE Disponible en: https://www.oas.org/es/sap/docs/Nuestra_Dem_s.pdf
- Poder Judicial. 2017. "Organigrama general del Poder Judicial." Organigramas. Última modificación en mayo 2017. Disponible en: <https://pj.poder-judicial.go.cr/images/documentos/organigramas/generalPJ.pdf>
- Poder Judicial y CONAMAJ. 2018. *Política de Justicia Abierta*. San José: Autor. Disponible en: <https://conamaj.go.cr/images/libros/pdf/060.pdf>
- Poder Judicial. 2019. *Plan estratégico institucional 2019 – 2024*. Autor. Disponible en: <https://pei.poder-judicial.go.cr/index.php/planes>
- Putnam, Linda L. y Scott Banghart. 2017. "Interpretive Approaches". En: *The international encyclopedia of organizational communication*. Editada por: Craig R. Scott y Laurie Lewis. Reino Unido, John Wiley & Sons.
- Ramírez, Alexánder. 2018. *39 diputados destituyen a Celso Gamboa por el cementazo*. CRHoy, 10 de abril de 2018. Sección Nacionales, Gobierno. Disponible en: <https://www.crhoy.com/nacionales/39-diputados-destituyen-a-celso-gamboa-por-el-cementazo/>
- Ramírez-Alujas, Álvaro. 2011. *Gobierno abierto y Modernización de la Gestión Pública. Tendencias actuales y el (inevitable) camino que viene - Reflexiones seminales*. Revista Enfoques: Ciencia Política y Administración Pública IX (15): 99-125.
- Rawlins, Brad. 2008. *Give the Emperor a Mirror: Toward Developing a Stakeholder Measurement of Organizational Transparency*. Journal of Public Relations Research. Vol. 21. <https://doi.org/10.1080/10627260802153421>.

- Rivas Téllez, Carlos. 2011. *El Proceso de Comunicación Gubernamental En El Ejercicio de La Transparencia En El Estado de México*. Tecnológico de Monterrey. <https://repositorio.itesm.mx/bitstream/handle/11285/629318/33068001100976.pdf?sequence=1>.
- Rodríguez, Óscar. 2018. *Televisora de Costa Rica vende 80% de Cabletica a empresa estadounidense*. La Nación, 12 de febrero de 2018, Sección Negocios. Disponible en: <https://www.nacion.com/economia/negocios/televisora-de-costa-rica-vende-el-80-de-cabletica/MRWELVWQ5ZFNPI2P43C2HH4M3E/story/>
- Román Jacobo, Gustavo. 2018. *Los periodistas frente al poder político. Discurso Periodístico de Valoración Negativa de Los Políticos En Costa Rica (2011-2015)*. Universidad Complutense de Madrid. <http://eprints.ucm.es/47869/1/T39980.pdf>.
- Román Jacobo, Gustavo. 2020. "Comentario: Sin oficio ni beneficio" En: *Democracia En Digital: Facebook, Comunicación y Política En Costa Rica*. Editada por Ignacio Siles González. 123 – 133. San José, Centro de Investigación en Comunicación (CICOM). http://cicom.eccc.ucr.ac.cr/wp-content/uploads/2020/04/Siles_Democracia_en_digital.pdf.
- Román Jacobo, Gustavo. *Cegados por la transparencia*. La Nación, 7 de setiembre de 2017.
- Román Jacobo, Gustavo. *Mejor a media luz*. La Nación, 1 de mayo de 2016.
- Rubio Gimeno, G. y i Mas, M. P. 2016. *El lenguaje de las noticias de televisión*. Editorial UOC.
- Sallot, Lynne M., and Elizabeth A. Johnson. 2006. *Investigating Relationships between Journalists and Public Relations Practitioners: Working Together to Set, Frame and Build the Public Agenda, 1991–2004*. *Public Relations Review* 32: 151–59. <https://doi.org/10.1016/j.pubrev.2006.02.008>.
- Sandoval, Carlos. 2009. "Zonas de contacto en las ciencias sociales". En Elizabeth Cook (ed.) *Género y Religión, Sospechas y aportes para la reflexión*. San José: Universidad Bíblica Latinoamericana, 177-191.
- Sandoval, Irma Eréndira. 2008. *Transparencia y Control Ciudadano: Comparativo de Grandes Ciudades*. Editado por Jorge Bustillos, Salvador Guerrero, John Ackerman, Miguel Carbonell, and Jesús Rodríguez. 2nd ed. Distrito Federal, México: Instituto de Acceso a la Información Pública del Distrito Federal.
- Scholl, Hans J., and Luis F. Luna-Reyes. 2011. *Uncovering Dynamics of Open Government, Transparency, Participation, and Collaboration*, 1–11.
- Sequeira, Aaron. 2019. *Fiscalía investiga si Fernando Cruz facilitó pensión a fiscal cuestionada*. La Nación, 12 de noviembre de 2019. Sección El País, Política. Disponible en: <https://www.nacion.com/el-pais/politica/fiscalia-investiga-si-fernando-cruz-facilito/FEV17QHVMJF67JZHBCPEIF62XU/story/>
- Siles González, Ignacio (et. al). 2020. *Democracia En Digital: Facebook, Comunicación y Política En Costa Rica*. Edited by Ignacio Siles González. Centro de Investigación en Comunicación (CICOM). http://cicom.eccc.ucr.ac.cr/wp-content/uploads/2020/04/Siles_Democracia_en_digital.pdf.
- Sirevaag, Kjersti. 2011. *Una evaluación crítica sobre la calidad de la democracia en Costa Rica después de 1980: crisis económica, desintegración social y cambio político*. *Revista de Derecho Electoral* (12).
- Suchman, Mark C. 2018. *Managing Legitimacy: Strategic and Institutional Approaches*. *The Academy of Management Review*, Vol. 20, No. 3 (Jul., 1995), Pp. 571-610
- Staton, Jeffrey K. 2006. *Constitutional Review and the Selective Promotion of Case Results*. *American Journal of Political Science* 50 (1): 98–112. <https://doi.org/10.1111/j.1540-5907.2006.00172.x>.

- Stiglitz, Joseph E. 2007. *Making Globalization Work*. Nueva York: W. W. Norton & Company
- Taiminen, Kimmo, Vilma Luoma-aho y Kristiina Tolvanen. 2015. "The Transparent Communicative Organization and New Hybrid Forms of Content." *Public Relations Review*. <https://doi.org/10.1016/j.pubrev.2015.06.016>.
- Thompson, John. 2001. *El escándalo político. Poder y visibilidad en la era de los medios de comunicación*. Barcelona: Paidós Ibérica
- Tkalac Verčič, Ana y Violeta Colić. 2016. *Journalists and Public Relations Specialists: A Coorientational Analysis*. *Public Relations Review*. <https://doi.org/10.1016/j.pubrev.2016.03.007>.
- Tsetsura, Katerina y Vilma Luoma-aho. 2020. Transparency and Corruption in the Public. En: *Handbook of Public Sector Communication*. Editada por: Luoma-aho, Vilma y María José Canel. 71-80. Wiley-Blackwell
- Tufró, Manuel. 2007. *Apoliticismo y antipolítica en el reclamo por seguridad. Un acercamiento discursivo-comunicacional*. *Revista de Crítica Social*, nº 8
- Van Dijk, Teun A. 1997. El discurso como interacción en la sociedad. En: *Estudios sobre el discurso II. Una introducción multidisciplinaria*. Editada por Teun A. Van Dijk. 19-66. Barcelona: Gedisa
- Van Dijk, Teun A. 2000. *Estudios sobre el discurso II. Una introducción multidisciplinaria*. Barcelona: Gedisa
- Vargas, Luis Paulino. 2016. *El Proyecto Histórico Neoliberal en Costa Rica (1984-2015): Devenir histórico y crisis*. *Rupturas* 6 (1).
- Vasilachis de Gialdino, Irene. 2006. *Estrategias de Investigación Cualitativa*. Editorial Gedisa
- Waisbord, Silvio. 2020. "Epílogo: Lecciones para la investigación en comunicación política" En: *Democracia En Digital: Facebook, Comunicación y Política En Costa Rica*. Editado por Ignacio Siles González. 289 - 293. San José, Centro de Investigación en Comunicación (CICOM). http://cicom.eccc.ucr.ac.cr/wp-content/uploads/2020/04/Siles_Democracia_en_digital.pdf.
- Waisbord, Silvio, y Adriana Amado. 2017. *La Comunicación Pública: Mutaciones e Interrogantes*. Nueva Sociedad 269. <http://twiplomacy.com/blog/>.
- Xifra, Jordi. 2005. *Planificación Estratégica de las Relaciones Públicas*. Barcelona: Paidós Ibérica
- Yun, Seong-Hun, y Heesang Yoon. 2011. *Are 'Journalists' Own Problems' Aggravating Their Hostility toward Public Relations?—A Study of Korean Journalists*. *Public Relations Review* 37: 305-13.
- Zúñiga Aponte, Ana. 2018. "El Estado abierto en Costa Rica: dinamizando la democracia." En: Naser, Alejandra, Álvaro Ramírez-Alujas, and Daniela Rosales, eds. 2018. *El Tránsito Del Gobierno Abierto Al Estado Abierto En América Latina y El Caribe*. Santiago: CEPAL. <https://doi.org/10.18356/27b14da4-es>.