

## Sistema de gestión electoral: en busca de la mejora continua

María Auxiliadora Protti Quesada\*

*“La salud de las democracias, cualesquiera que sean su tipo y su grado, depende de un mísero detalle técnico: el procedimiento electoral”.*  
Ortega y Gasset

*“El Tribunal Supremo de Elecciones, pieza clave del engranaje democrático”.*  
Luis Antonio Sobrado G.

### Nota del Consejo Editorial

**Recepción:** 12 junio de 2013.



**Aprobación:** 18 de setiembre de 2013.

**Resumen:** Expone el proceso seguido por el Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica para certificar, en primera instancia bajo la norma ISO 9001:2008, los procesos sustantivos de registración civil compuestos por inscripciones (de hechos vitales y actos civiles); identificación de las personas costarricenses (tarjeta de identificación de menores (TIM) y documento -cédula- de identidad); naturalización y padrón electoral y los procesos electorales con la norma ISO 17582 que se encuentra actualmente en desarrollo.

**Palabras clave:** Gestión de calidad / Política de calidad / Calidad de los servicios / Normalización / Normas ISO internacionales / Inscripción registral / Documento de identificación / Procedimientos registrales / Procesos electorales / Organización electoral / Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica.

**Abstract:** It presents the process that the Supreme Tribunal of Elections of Costa Rica carried out in order to certify, in the first instance, the processes of civil registration comprised by registrations (vital and civil acts); identification of Costa Rican people (ID cards for minors, TIM, and ID document); naturalization, and electoral roster under the norm ISO 9001:2008, and the electoral processes under the norm ISO 17582 which is currently being developed.

---

\* Costarricense, ingeniera industrial y especialista en informática, correo electrónico [mprotti@tse.go.cr](mailto:mprotti@tse.go.cr). Actualmente es la encargada del proyecto de Implantación de un Sistema de Gestión de Calidad en el Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica donde labora en la Dirección Ejecutiva y también es la encargada del Programa Electoral de Escrutinio. Es la representante del TSE y del Instituto de Normas Técnicas de Costa Rica, INTECO, ante el comité técnico ISO 176 / WG03 que elabora la norma internacional ISO 17582 Sistema de Gestión Electoral, con el patrocinio de la Organización de Estados Americanos. Ingeniera Industrial y Especialista en Informática por la Universidad de Costa Rica. Licenciada en Docencia por la Universidad Estatal a Distancia. Con experiencia profesional en el sector privado y público, en áreas como calidad, telecomunicaciones, artes gráficas, editoriales, presupuestación, logística, procesos electorales, ventas técnicas. Ha laborado en el Centro de Promoción Electoral del Instituto Interamericano de Derechos Humanos, en donde con el programa CAPEL ha asesorado a varios organismos electorales en varios países de América Latina. Docente en la UCR, la Universidad Fidélitas y la UNED. Ha publicado varios artículos técnicos en revistas especializadas y publicó, en coautoría, un libro de Investigación de Operaciones. Ha coordinado procesos de certificación y acreditación en varias empresas e instituciones y ha participado en múltiples auditorías internas de calidad.

**Key Words:** Quality management / Quality policy / Quality of services / Normalization / International ISO Norms / Registration / Identification document / Registration procedures / Electoral processes / Electoral organization / Supreme Tribunal of Elections of Costa Rica.

## 1. Introducción

Estos son tiempos de personas más exigentes e indignadas. Exigen mejores desempeños de las instituciones públicas. La transparencia es reclamada como valor más que como simple declaración. Hay indignación por la falta de eficiencia y transparencia, por trámites lentos o trámites que no son explicitados para conocimiento tanto del solicitante como, parece increíble, de las personas que los atienden. Aquí es donde interviene la voluntad hacia la calidad, la calidad como un estado de la mente, una manera de vivir y de trabajar.

Tanto en los ámbitos de desarrollo de negocios privados como de prestación de servicios públicos, la calidad es requisito para lograr la satisfacción de los clientes o de las personas usuarias. Producir y brindar productos con calidad es ahora un requisito, no un simple propósito.

La voluntad de una organización para mejorar continuamente puede apoyarse en sistemas internacionales de normas de calidad que facilitan esquemas sistemáticos y certificables. Y es así, voluntariamente, como se establecen y documentan los procedimientos que faciliten la gestión de los procesos que producen los resultados esperados. Seguir procedimientos es una vacuna contra las improvisaciones y la atención deficiente.

El Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica (TSE) acorde con su Marco Filosófico<sup>1</sup>, voluntariamente decide buscar la certificación de sus procesos de

---

<sup>1</sup> <http://www.tse.go.cr/marco.htm>

registración civil con la norma internacional ISO 9001:2008 y los procesos electorales con la norma ISO 17582 de Gestión Electoral, solicitada por el TSE, patrocinada por la Organización de Estados Americanos, OEA, y que se encuentra en sus últimas etapas de aprobación por el Comité ISO internacional.

## 2. Normas de calidad

Luego de la Segunda Guerra Mundial, se crea la Organización Internacional de Estándares, ISO. La palabra griega "ISO" significa "igual", aspecto que compete precisamente a un estándar, algo que es igual. Esta organización se encargó de reunir diversos institutos de normalización que ya funcionaban en el mundo, clasificó normas existentes y continúa con la gestión de la normalización mundial. Actualmente, está conformada por 164 miembros representantes de diversos países<sup>2</sup> de los cuales se indican algunos a continuación.

**Tabla n.º 1. Algunos miembros de ISO**

País	Siglas	Instituto de normalización miembro de ISO Nombre
Alemania	DIN	Deutsches Institut für Normung
Argentina	IRAM	Instituto Argentino de Normalización y Certificación. Primer instituto de normas de Latinoamérica, inició en 1935 como Instituto Argentino de Racionalización de Materiales (de allí sus siglas)
Australia	SA	Standars Australia
Brasil	ABNT	Associação Brasileira de Normas Técnicas
Canadá	SCC	Standards Council of Canada
Chile	INN	Instituto Nacional de Normalización
Colombia	INCONTEC	Instituto Colombiano de Normas Técnicas
Costa Rica	INTECO	Instituto de Normas Técnicas de Costa Rica
Cuba	NS	Oficina Nacional de Normalización (NC)
Dinamarca	DS	Fonden Dansk Standard
España	AENOR	Asociación Española de Normalización y Certificación

<sup>2</sup> La lista de todos los miembros de ISO puede ser consultada en: [http://www.iso.org/iso/home/about/iso\\_members.htm](http://www.iso.org/iso/home/about/iso_members.htm)



País	Siglas	Instituto de normalización miembro de ISO
		Nombre
Estados Unidos	ANSI	American National Standards Institute
Francia	AFNOR	Association française de normalisation
Federación Rusia	GOST R	Federal Agency on Technical Regulating and Metrology
Guatemala	COGUANOR	Comisión Guatemalteca de Normas
Holanda	NEN	Netherlands Standardization Institute
India	BIS	Bureau of Indian Standards
Japón	JISC	Japanese Industrial Standards Committee
México	DGN	Dirección General de Normas
Panamá	COPANIT	Comisión Panameña de Normas Industriales y Técnicas
Perú	INDECOPI	Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual
Reino Unido	BSI	British Standards Institution
Sur África	SABS	South African Bureau of Standards

Fuente: [www.iso.org](http://www.iso.org)

Las siglas de estas organizaciones preceden normas específicas que se publican en cada país y que pueden ser utilizadas en otros países. Cuando se requiere una aplicación a escala mundial, se sigue el procedimiento para convertirse en norma internacional al amparo de la ISO, y de igual manera una norma ISO internacional puede ser adaptada específicamente para un sector o país. Es por ello que hay varias normas ANSI, DIN, IRAM, por ejemplo.

Como en Costa Rica el representante es el Instituto de Normas Técnicas, INTECO, sus normas se preceden INTE.

El Comité ISO internacional ha desarrollado miles de normas, entre estas se mencionan las siguientes.



**Tabla n.º 2. Algunas normas ISO**

<b>Norma</b>	<b>Título</b>
ISO 3166	Códigos de los países
ISO 4217	Códigos de monedas
ISO 7810	Documentos de identidad (Norma que regula características físicas y químicas de las tarjetas para carnet, tarjetas de crédito, documentos de identidad, entre otras)
ISO 9000	Sistemas de Gestión de Calidad
ISO 14000	Sistemas de Gestión Ambiental
ISO 16549	Guía Automotriz
ISO 17025	Laboratorios de inspección y ensayo
ISO 18000	Seguridad e higiene industrial (OSHA 18000)
ISO 22000	Gestión de seguridad alimentaria (Buenas prácticas de manufactura para agricultura, alimentos, medicinas)
ISO 26000	Responsabilidad social
ISO 27000	Seguridad de la información
ISO 31000	Gestión de Riesgos
ISO 32000	PDF (Portable data file)
ISO 38500	Buen gobierno de tecnologías de información y comunicación
ISO 50000	Gestión energética (energías eficientes)

Fuente: [www.iso.org](http://www.iso.org)

La búsqueda de una certificación bajo una norma ISO es un acto voluntario de una organización que libremente decide prepararse para documentar y mostrar evidencia, ante un ente externo de certificación, de la conformidad de su sistema con los requisitos que establece esa norma.

#### **a) Generalidades de la serie ISO 9000 Sistema de Gestión de Calidad**

Esta norma se basa en ocho principios:

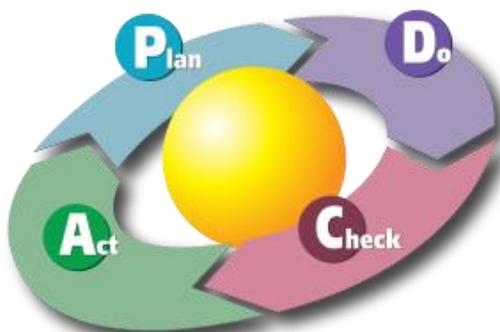
1. Enfoque al cliente (persona usuaria)
2. Liderazgo



3. Participación del personal
4. Enfoque basado en procesos
5. Sistemas
6. Mejora continua (término "kaizen" en japonés)
7. Enfoque basado en hechos para la toma de decisiones (hechos y datos)
8. Relaciones mutuamente beneficiosas con proveedores

La ISO 9000 utiliza el modelo del ciclo de mejora (basado en el círculo de Shewhart<sup>3</sup>) que consta de planear, hacer, verificar y actuar. La base de la calidad es la planificación, luego realizar el trabajo según lo planeado, esto se verifica y si se encuentran desviaciones, entonces se actúa para mejorar y volver a lo planeado. Se da énfasis al diseño y desarrollo en función de los requerimientos de los clientes. El Dr. Edward Deming<sup>4</sup> mejoró el círculo de Shewhart al incorporar la definición clara de los objetivos en el primer cuadrante del planear y en el cuadrante del hacer la necesidad de capacitación. A este respecto, el Dr. Ishikawa<sup>5</sup> afirmaba que la calidad inicia con educación y siempre hay que seguir estudiando como el camino a la mejora continua.

**Diagrama n.º 1 Mejora continua: Planear (*plan*), hacer (*do*), verificar (*check*), actuar (*act*)**



<sup>3</sup>. Mayor información de Walter Shewhart puede encontrarse en: [http://es.wikipedia.org/wiki/Walter\\_A.\\_Shewhart](http://es.wikipedia.org/wiki/Walter_A._Shewhart)  
Mayor detalle del ciclo de mejora en [http://www.ctpe.com.ar/ficha\\_q01.htm](http://www.ctpe.com.ar/ficha_q01.htm)

<sup>4</sup> Para ampliar conocimiento de la figura del Dr. Deming, consultar: [http://es.wikipedia.org/wiki/William\\_Edwards\\_Deming](http://es.wikipedia.org/wiki/William_Edwards_Deming)

<sup>5</sup> Mayor detalle del Dr. Kaoru Ishikawa en: [http://es.wikipedia.org/wiki/Kaoru\\_Ishikawa](http://es.wikipedia.org/wiki/Kaoru_Ishikawa)

Fuente: imagen de internet

En la serie 9000, la norma certificable es la ISO 9001. Anteriormente, si la organización no diseñaba, se certificaba en ISO 9002, mas a partir de la versión del año 2000, se utiliza la 9001 para toda organización que busca certificar su sistema de gestión de calidad.

## **b) Norma ISO 9001**

Esta norma fue publicada en 1987. La celebración de su 25.º aniversario se realizó en noviembre de 2012 en la ciudad de San Petersburgo, Federación Rusa, en el marco de la reunión del comité ISO TC/176 encargado del mantenimiento de esta norma<sup>6</sup>. Ha tenido revisiones en los años 1994, 2000 y 2008; ya se anuncia la nueva versión para el año 2015. La versión actual es, por tanto, la ISO 9001:2008. Es quizá una de las normas más populares de la ISO. Alrededor del mundo hay más de un millón de organizaciones certificadas bajo este estándar internacional.

Cada título o capítulo de la norma se denomina cláusula. La ISO 9001 está compuesta por ocho cláusulas cuyos contenidos describen los “debes” o requisitos para certificar un sistema de gestión de calidad. Estas cláusulas son:

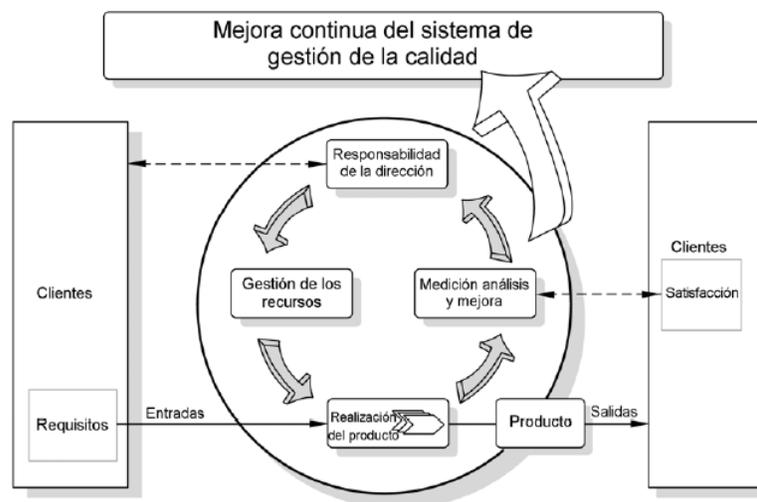
- Cláusula 0 General
- Cláusula 1 Objetivo y campo de aplicación
- Cláusula 2 Normativa
- Cláusula 3 Términos y referencias
- Cláusula 4 Sistema de Gestión de Calidad
- Cláusula 5 Responsabilidad de la Dirección
- Cláusula 6 Gestión de recursos
- Cláusula 7 Prestación del servicio

<sup>6</sup> Un listado de los Comités Técnicos de ISO se puede apreciar en: [http://www.iso.org/iso/home/standards\\_development/list\\_of\\_iso\\_technical\\_committees/iso\\_technical\\_committee.htm?commid=53882](http://www.iso.org/iso/home/standards_development/list_of_iso_technical_committees/iso_technical_committee.htm?commid=53882)

### Cláusula 8 Medición, análisis y mejora

Estas cláusulas se interrelacionan en el círculo de la mejora continua según se puede observar en el siguiente diagrama.

### Diagrama n.º 2 Cláusulas de la norma ISO 9001:2008 en el diagrama de mejora continua



Fuente: norma INTE-ISO 9001:2008

También se han desarrollado sistemas derivados de esta norma, como por ejemplo la iniciativa mexicana que gestó la norma para certificar gobiernos locales (ISO 18791), la propuesta en Costa Rica de una norma para certificar carreras universitarias propuesta por Amaya y Protti (1996) que derivó en el Sistema de Acreditación de Universidades Privadas, SUPRICORI. Luego, universidades estatales y privadas optaron por certificarse bajo la norma del Sistema Nacional de Acreditación de la Educación Superior SINAES<sup>7</sup>, dado que este sistema fue promulgado como ley costarricense. En la Corte Suprema de Justicia costarricense se ha desarrollado una norma para certificar despachos

<sup>7</sup> <http://www.sinaes.ac.cr>

judiciales denominada GICA<sup>8</sup>. De igual manera, en varios países hay esfuerzos similares en pro de demostrar públicamente la voluntad de las organizaciones hacia la calidad.

Cabe mencionar que en el caso de las instituciones públicas costarricenses, un punto de partida para implantar un Sistema de Gestión de Calidad (SGC) es la Ley N.º 8279 General de Control Interno que, grosso modo, contiene elementos similares a la ISO 9001 y específicamente es mandatoria en cuanto a la responsabilidad de las jefaturas de contar con manuales de procedimientos actualizados.

Por otra parte, la Ley N.º 8292 del Sistema Nacional de Calidad configura los entes nacionales para la calidad, tales como el Consejo Nacional para la Calidad, (CONAC), el Ente Costarricense de Acreditación (ECA), el Laboratorio Costarricense de Metrología (LACOMET), la Comisión de Metrología, el Órgano de Reglamentación Técnica (ORT) y designa a INTECO como el Ente Nacional de Normalización (ENN) costarricense.

### **c) El camino hacia una certificación**

Sin pretender ser un listado exhaustivo, las principales etapas para llegar a certificar un proceso bajo una norma ISO, por ejemplo con la ISO 9001:2008, se indican a continuación:

- Decisión superior (del más alto nivel de la organización, ya sea Junta Directiva, Consejo Directivo, Cuerpo Colegiado, Gerencia General u otros similares) de contar con un SGC y declaración de voluntad para llegar a certificarse.
- Definir una política de calidad.

---

<sup>8</sup> <http://www.poder-judicial.go.cr/gica/>



- Asignar el proyecto a un equipo técnico. Si se requiere, contar con asesoría externa en el tema ISO.
- Iniciar un proceso de sensibilización de todo el personal hacia la cultura de calidad y el enfoque a procesos.
- Identificar los procesos sustantivos a certificar.
- Iniciar el estudio de la norma ISO bajo la cual se desea certificar los procesos.
- Preparar los manuales de procedimientos en cada una de las unidades o dependencias de la organización.
- Preparar el Manual de Calidad de la organización.
- Confeccionar los procedimientos controlados que pide la normativa (Control de Documentos, Control de Registros, Auditorías de Calidad, Producto No Conforme, Acciones Preventivas, Acciones Correctivas).
- Formación de Auditores Internos de Calidad ISO.
- Ejecución de Auditorías Internas de Calidad (periódicamente se realizan para mejorar con el aporte de pares internos).
- Aplicación de mecanismos para el seguimiento de las acciones preventivas y correctivas.
- Seleccionar ente de certificación externa.
- Preparación para la preauditoría externa.
- Corrección de aspectos detectados en la preauditoría de certificación.
- Preparación para la auditoría de certificación.
- Ejecución de la auditoría externa de certificación.
- Recibir el certificado de calidad.
- Continuar permanentemente con programas de capacitación a todo el personal en materia de calidad, servicio al cliente o persona usuaria, normativa ISO, entre otros aspectos. (Educación continuada como señalaba el Dr. Ishikawa).
- Continuar anualmente con las auditorías internas de calidad.
- Recibir anualmente auditoría externa de mantenimiento (*surveillance audit*).
- Recertificar la gestión de calidad de los procesos cada tres años.
- Y así sucesivamente.

Si al llegar el plazo para la recertificación la versión de la norma ha cambiado, la organización debe volver a estudiar esta norma, readecuar sus procesos y manual de calidad según los nuevos requerimientos y efectuar auditoría interna previa para verificar el cumplimiento de los requisitos que han variado en la nueva versión.

### **3. En búsqueda de la certificación de los procesos registrales en el Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica**

En el Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica se decidió certificar, en primera instancia, los procesos sustantivos de registración civil compuestos por inscripciones (de hechos vitales y actos civiles); identificación de las personas costarricenses (tarjeta de identificación de menores, TIM, y documento –cédula de identidad); naturalización y padrón electoral. La decisión superior fue dada en el año 2007 como acción inmediata producto del diagnóstico para el Plan Estratégico Institucional, PEI 2008-2013. La certificación de procesos es uno de los cuatro retos institucionales, conjuntamente con la modernización del documento de identidad, la consolidación del voto de los costarricenses en el extranjero y la venta de servicios no esenciales, según expuso el Dr. Luis Antonio Sobrado González, magistrado presidente del TSE en su discurso<sup>9</sup> del 20 de mayo de 2011 durante la presentación del Informe Anual de Labores correspondiente al 2010.

En el camino para la búsqueda de esta eventual certificación, a la fecha de este artículo y en el transcurso de tres años, se han impartido 311 charlas de sensibilización hacia el SGC y 20 talleres para estudio de las normas ISO que aplican en el TSE, en los que ha participado todo el personal de la institución,

---

<sup>9</sup> [http://www.tse.go.cr/pdf/informes\\_labores/discurso\\_LASG\\_informe2010.pdf](http://www.tse.go.cr/pdf/informes_labores/discurso_LASG_informe2010.pdf)

tanto a nivel de la sede central como en las treinta y dos sedes regionales en todo el país, con una participación de 3252 personas. También se han formado cuarenta y cinco personas como auditores de calidad ISO con la norma de auditoría ISO 19011, quienes han realizado cuatro auditorías internas de calidad en cincuenta unidades organizativas, dentro de las cuales se incluyen seis oficinas regionales en cada auditoría. Se cuenta con representantes por cada una de las seis Direcciones de la Institución y el representante por la Alta Dirección es el director ejecutivo de la institución, lo cual redunda en apoyo de alto nivel para el fortalecimiento del SGC. En el año 2012 se estableció como Política de Calidad la primera de las políticas institucionales: *“Mejorar en forma continua el acceso y la calidad de los servicios que brinda el TSE”*, como puede ser apreciado en el Marco Filosófico precitado. El Manual de Calidad fue aprobado en marzo de 2013. En todas las unidades organizativas se ha hecho el esfuerzo de actualizar los manuales de procedimientos. La campaña de sensibilización y expectativa ha contado con 20 carteles y un folleto explicativo general. En este proceso de culturización hacia la calidad, también se ha incluido a personas del Cuerpo Nacional de Delegados del TSE en todo el país (personas que de manera ad honórem sirven al país apoyando los procesos electorales a la orden del TSE) y a representantes de los comités ejecutivos de los partidos políticos. Gracias a todo este esfuerzo y voluntad de mejora del TSE, en noviembre de 2013 se recibió de parte del Instituto de Normas Técnicas de Costa Rica, INTECO, la certificación de calidad ISO 9001 para sus procesos registrales civiles.

#### **a) Calidad y organismos electorales**

El Dr. Carlos Alberto Urruty Navatta, de grata memoria -y a quien tuve el honor de conocer y acompañar en varias misiones técnicas como consultora

externa de CAPEL del IIDH- en su artículo "Importancia de los organismos electorales"<sup>10</sup>, ha dicho que:

Creo fervorosamente que la democracia es la única forma de gobierno que permite la participación en la vida pública de todos los sectores de la sociedad y de todas las corrientes de opinión; que es el único sistema capaz de dar existencia a un Estado de derecho en el que se reconozcan los derechos humanos y la libertad política; y desde que se trata de una concepción del mundo y de la vida que se afirma en el respeto debido a la dignidad del hombre, considero que es un sistema de vida que debe perseguir la justicia social y el bienestar individual y colectivo.

Los organismos electorales son partícipes activos de esta democracia. Democracia y elecciones son conceptos inseparables. La gestión de un proceso electoral está llena de detalles desde su planificación hasta la declaración de resultados. Es por ello que desde el TSE de Costa Rica se ha promovido la construcción de una norma específica para certificar la calidad en la gestión electoral.

## **b) Nueva norma ISO Electoral**

En julio de 2009 se somete a consideración de las y los magistrados del TSE una iniciativa para solicitar el desarrollo de una norma específica para procesos electorales<sup>11</sup>. Los Superiores del TSE solicitaron apoyo y patrocinio de la Organización de los Estados Americanos (OEA) y esta iniciativa costarricense fue acogida con entusiasmo por el señor Gary Cort<sup>12</sup>, presidente del Comité Técnico ISO/176, gran maestro mundial en temas de calidad, uno de los creadores de las

<sup>10</sup> Revista Derecho Electoral N.° 3, segundo semestre 2007. [http://www.tse.go.cr/revista/art/3/urruty\\_navatta.pdf](http://www.tse.go.cr/revista/art/3/urruty_navatta.pdf)

<sup>11</sup> Ver detalle de la iniciativa en el artículo cuatro de la sesión n.° 68-2009 del TSE, celebrada el 14 de julio de 2009, en: <http://www.tse.go.cr/actas/2009/68-2009-del-14-de-julio-del-2009.htm>

<sup>12</sup> Para conocer más acerca del Dr. Gary Cort, leer: <http://www.cpd-ca.com/exxeos/bioGaryCort.aspx>

normas ISO 9000 y que ha aportado esfuerzo, tenacidad, compromiso y entusiasmo personal por el desarrollo de esta nueva norma ISO Electoral.

Las sesiones de trabajo en el Comité ISO TC/176/WG03 (*Working Group* que desarrolla esta norma) iniciaron en mayo de 2011 y se ha aplicado por primera vez la metodología del “*fast track*” de ISO, lo que facilitó contar con el borrador de una nueva norma en tiempo récord.

A esta norma se la asignó el código ISO 17582 y se denominó Sistema de Gestión Electoral. Está constituida por nueve cláusulas o títulos.

- Cláusula 0.1 General
- Cláusula 0.2 El proceso electoral
- Cláusula 1 Alcance
- Cláusula 2 Referencia Normativa
- Cláusula 3 Términos y definiciones
- Cláusula 4 Aplicación
- Cláusula 5 Sistema de Gestión Electoral
- Cláusula 6 Responsabilidad de la Dirección
- Cláusula 7 Gestión de Recursos
- Cláusula 8 Diseño, desarrollo y prestación del servicio electoral
- Cláusula 9 Medición, análisis y mejora

Todas estas cláusulas parten del principio que democracia y elecciones son conceptos indivisibles.

Esta norma considera los siguientes ocho procesos electorales para la búsqueda de la mejora continua:

1. *Registro de electores* (en algunos países denominado Padrón Electoral). La calidad de la lista de personas que pueden emitir su voto es el primer paso para garantizar el derecho universal de elegir. Algunos organismos electorales incluyen en sus organizaciones el registro civil o de las personas; otros no, reciben este insumo de otra organización.



2. *Registro de organizaciones políticas y candidaturas.* Así como hay derecho a elegir, también hay derecho a ser elegido. Las organizaciones políticas (o partidos políticos) facilitan los procesos democráticos al postular sus candidatos. En algunos países también se permite inscribir nóminas personales.
3. *Logística electoral.* Se refiere a las diferentes etapas pre, durante y post elecciones. Concentran esfuerzos de gestión para diseñar, contratar y preparar el material electoral, la impresión de las papeletas (boletas) para votar, distribución del material, acondicionamiento de recintos, acreditación y capacitación de miembros de mesa (juntas receptoras), facilidades para acceso al voto de parte de personas con discapacidad, entre otras actividades, según el plan de gestión electoral de cada organismo electoral.
4. *Emisión del sufragio.* Actividades correspondientes al propio día de las elecciones. Desde la instalación de urnas, procesos de fiscalización y observación, cierre, conteo y actas, transmisión de resultados provisionales, recolección del material electoral.
5. *Escrutinio y declaratoria.* Actividades de revisión de la documentación electoral (varía según la normativa de cada país) y emisión de los resultados oficiales.
6. *Educación electoral.* Capacitaciones tanto a la ciudadanía como a otros actores del proceso electoral, tal como partidos políticos, organizaciones de observación, entre otros.
7. *Fiscalización de campañas.* Revisión, según la normativa aplicable, de espacios publicitarios partidarios, origen de fondos para el financiamiento de las campañas, entre otras actividades.
8. *Resolución de disputas electorales.* Corresponde a los mecanismos utilizados por el organismo electoral para dirimir querellas, denuncias, problemas u otras situaciones que reporten los fiscales de las organizaciones políticas, observadores u otros actores legítimamente validados para presentar esas impugnaciones.

En el caso costarricense, una vez concluidas las elecciones nacionales de febrero de 2014 se espera certificar los procesos electorales bajo esta norma ISO

17582, inmediatamente después de que sea aprobada por el Comité ISO internacional.

### **c) Legislación electoral costarricense**

En el caso costarricense, los procesos electorales tanto electivos como consultivos son realizados por mandato constitucional por el Tribunal Supremo de Elecciones, cuarto poder del Estado, tal como establecen el artículo 9, los artículos del 93 al 98 del Título II "Sufragio" y los artículos del 99 al 104 del Título III "Tribunal Supremo de Elecciones" de la Constitución Política de la República de Costa Rica, promulgada en 1949.

El artículo 95 de la Carta Magna indica que una ley regulará el sufragio de acuerdo a los siguientes principios:

1. Autonomía de la función electoral;
2. Obligación del Estado de inscribir, de oficio, a los ciudadanos en el Registro Civil y de proveerlos de cédula de identidad para ejercer el sufragio;
3. Garantías efectivas de libertad, orden, pureza e imparcialidad por parte de las autoridades gubernativas;
4. Garantías de que el sistema para emitir el sufragio les facilita a los ciudadanos el ejercicio de ese derecho;
5. Identificación del elector por medio de cédula con fotografía u otro medio técnico adecuado dispuesto por la ley para tal efecto;
6. Garantías de representación para las minorías;
7. Garantías de pluralismo político;
8. Garantías para la designación de autoridades y candidatos de los partidos políticos, según los principios democráticos y sin discriminación por género.



Esa especificidad para los procesos electorales se encuentra en Ley N.º. 8765 del Código Electoral. A continuación, para cada uno de los procesos electorales que describe la norma ISO 17582, se anota la referencia normativa costarricense.

**Tabla n.º 3 Normativa costarricense y procesos electorales en la norma ISO 17582**

Procesos electorales en la norma ISO 17582	Artículos relacionados en la Constitución Política de la República de Costa Rica	Artículos relacionados en el Código Electoral
Registro de electores (Padrón Electoral)	93, 95, 99, 102, 104	12, 28, 143, 144, 152 a 156
Registro de Partidos Políticos y Candidaturas	95, 98, 99, 102	2, 12, 28, 48 a 85, 148
Logística electoral	99, 102	12, 28, 34, 45, 137 a 141, 158 a 163, 187 a 192, 304, 305
Emisión del sufragio	93, 95, 99, 102	5, 12, 28, 30, 31, 40, 145, 147, 150, 164 a 186, 193 a 196, 210 a 217, 218, 308
Escrutinio y declaratoria	99, 102	12, 28, 197 a 209
Fiscalización de campañas	96, 99, 102	12, 28, 86 a 135
Capacitación electoral	99, 102	12, 309
Resolución de disputas electorales (jurisprudencia electoral)	95, 99, 102, 103	12, 17, 35, 219 a 224, 225 a 252

Fuente: Constitución Política de la República de Costa Rica y Código Electoral, Ley 8765

El caso de la fiscalización de campañas reviste una particularidad dado que el Estado costarricense asigna contribución para financiar a los partidos políticos.

Esta asignación consta del 0,19% del PIB<sup>13</sup>. La Dirección General del Registro Electoral y Financiamiento de Partidos Políticos del TSE es la encargada de esta fiscalización.

Y para la capacitación electoral, específicamente, el Código Electoral ha creado el Instituto de Formación y Estudios en Democracia, IFED.

Los sistemas de gestión con base en normas ISO parten del cumplimiento de los requisitos legales. Toda legislación tiene, por supuesto, rango superior a estas normas de calidad.

#### **d) Manual para el diseño de Sistemas Electorales de IDEA Internacional**

La organización IDEA Internacional en colaboración con el IFE de México, en la serie Manuales, publicó en el año 2000 el libro “Manual para el diseño de sistemas electorales” que contiene

- Panorama general
- El mundo de los sistemas electorales
- Los sistemas y sus consecuencias
  - Sistemas mayoritarios (o de pluralidad)
  - Sistemas de Semi-Representación Proporcional
  - Sistemas de Representación Proporcional
- Temas relacionados con la Representación Proporcional
- Consideraciones especiales sobre elecciones parlamentarias
- Elecciones presidenciales, de cámaras altas y de gobiernos locales
- Consideraciones administrativas y de costo
- Consejos para los diseñadores de sistemas electorales
- El sistema electoral español

---

<sup>13</sup> Artículo 96 de la Constitución Política de la República de Costa Rica.

Define un sistema electoral como la traducción de votos emitidos en escaños ganados por partidos y candidatos. Si bien el Manual se refiere a las fórmulas electorales tales como sistemas mayoritarios, de semi-representación o de representación proporcional, señala que no se enfoca en los aspectos administrativos del proceso electoral. Pero al indicar explícitamente qué no trata, se refiere precisamente a las tareas esenciales de las elecciones tales como distribución de lugares de votación, designación de candidatos, registro de votantes, quién administra las elecciones, la forma en que se definen los límites de los distritos, cómo se registran los votantes, el diseño de las papeletas, cómo se cuentan los votos, entre otros aspectos. Estos son aspectos básicos en los procesos electorales.

#### **e) Buenas prácticas en materia electoral de la Comisión de Venecia**

La Comisión Europea para la Democracia en Derecho, en su sesión 52 realizada en Venecia en octubre de 2002, adoptó un código de buenas prácticas en materia electoral. Se conoce como "Comisión de Venecia". El Tribunal Electoral del Poder Judicial de México ha publicado este código en 2011.

Este código de buenas prácticas incluye:

- I. Principios fundamentales del patrimonio electoral europeo
  - a. El sufragio universal
  - b. La igualdad del sufragio
  - c. El sufragio libre
  - d. El sufragio secreto
  - e. El sufragio directo
  - f. La periodicidad de las elecciones
- II. Las condiciones de la aplicación de los principios
  - a. El respeto de los derechos fundamentales
  - b. Niveles normativos y estabilidad del derecho electoral
  - c. Las garantías de procedimiento

Como principios fundamentales del patrimonio electoral europeo se señalan el sufragio universal, igual, libre, secreto y directo, en ámbitos de elecciones periódicas. Como buenas prácticas se reseñan, entre otras, las siguientes:

- El censo electoral permanente, publicable, que facilite al elector corregir errores en inscripciones;
- presentación de candidaturas individuales o de listas, sin exigencia de más del 1% del electorado de la circunscripción, con reglas claras para la verificación de firmas y plazos;
- igualdad del poder del voto (para escaños);
- igualdad de oportunidades a partidos y candidatos;
- igualdad y minorías nacionales;
- igualdad y paridad de los sexos;
- libertad del votante para formar su opinión;
- lucha contra el fraude electoral;
- procedimientos de votación;
- organización y funcionamiento de las mesas de votación;
- escrutinio;
- transferencia de resultados;
- respeto a los derechos fundamentales;
- niveles normativos y estabilidad del derecho electoral;
- garantías procesales;
- organización del escrutinio por un órgano imparcial;
- observación de las elecciones;
- existencia de un sistema eficaz de interposición de recursos en materia electoral;
- financiación; y
- seguridad en caso de incidentes.

Concluye esta Comisión afirmando que el respeto a los cinco principios del patrimonio electoral europeo es esencial para la democracia, que deberá garantizarse la credibilidad del proceso electoral, con reglas estables para evitar manipulaciones y con aplicación eficaz de las reglas establecidas en el marco de los procedimientos.

Estos dos ejemplos, el manual de IDEA y las buenas prácticas de la Comisión de Venecia, son iniciativas internacionales para sistemas electorales que garanticen el voto como derecho universal, sistemas que propicien elecciones como garantes de sistemas democráticos, iniciativas que también buscan la mejora continua.

## **f) Tareas electorales**

Por todo lo anterior, el Dr. Urruty Navatta, en su artículo precitado, sostiene que los organismos electorales son vitales para la consolidación de la democracia como régimen de gobierno. Señala que un proceso electoral obliga a poner en práctica funciones jurídicas tales como la función legislativa, la administrativa y la jurisdiccional. Lo que señala como funciones administrativas bien pueden considerarse funciones de gestión para los organismos electorales y las clasifica en tareas básicas, tareas necesarias y tareas contingentes.

### 1) Tareas básicas:

- Organización, actualización y depuración del Registro Electoral;
- expedición de los documentos de identificación que permiten al elector acreditar su identidad en el momento de ejercer el sufragio; y
- registro de partidos y agrupaciones políticas.

### 2) Tareas necesarias en actos previos, concomitantes y posteriores a la elección

#### -Previos:

- Convocatoria a elecciones;
- elaboración y publicación del padrón electoral;
- registro de las candidaturas;
- impresión y distribución de las boletas de votación;
- plan de distribución territorial de las mesas receptoras;
- designación de integrantes de esas mesas receptoras; y
- preparación y distribución del material electoral necesario para el desarrollo de sus labores.

#### - Concomitantes:

- Instalación de las mesas receptoras;
- recepción de sufragios;
- realización del escrutinio primario a nivel de comisión receptora; y
- recepción y custodia de las urnas por parte de los órganos electorales.

- Posteriores:
  - Realización del escrutinio final a cargo de los órganos permanentes o transitorios creados con la finalidad específica de proceder al recuento de los votos; y
  - proclamación de los candidatos electos.
- 3) Tareas contingentes (no necesariamente llevadas a cabo por los organismos electorales):
  - Distribución entre los partidos y agrupaciones políticas del dinero destinado a financiar campañas electorales; y
  - la adjudicación a partidos y candidatos de espacios en los medios de comunicación.

Puede apreciarse cómo estas tareas administrativas de los organismos electorales descritas por el Dr. Urruty Navatta se asocian biyectivamente a seis de los procesos incluidos en la nueva norma ISO 17582 Sistema de Gestión Electoral, registro de electores, registro de organizaciones políticas y candidaturas, logística electoral, emisión del sufragio, escrutinio y declaratoria y fiscalización de campañas políticas; los otros dos procesos no mencionados explícitamente se refieren a la educación electoral que más que tarea fue modo de vida del Dr. Urruty; y el proceso de resolución de disputas electorales puede considerarse función jurisdiccional del órgano electoral y es tarea transversal a todas las anteriores.

#### 4. Conclusión

Como indicaba el maestro de la calidad en Costa Rica, Dr. José Leñero<sup>14</sup>, "*Solo merece calidad el que exige calidad*". Es por ello que la ciudadanía exige calidad en la prestación de los servicios que brindan las instituciones. Y es deber de estas servir con calidad.

Servir con calidad más que romanticismo es una necesidad y una exigencia contemporánea. No es suficiente ser buenos, se requiere demostrarlo y

<sup>14</sup> Incluso era considerado con ese atributo en otros países, como puede apreciarse en este artículo con motivo de su fallecimiento: <http://archivo.laprensa.com.ni/archivo/2004/febrero/03/economia/economia-20040203-03.html>

certificarlo. Se requiere buscar la mejora continua como filosofía de vida, empresarial e institucional.

La búsqueda voluntaria de una certificación de calidad se une al valor de transparencia de similar manera como se presentan rendiciones de cuentas en pro de la transparencia institucional, tal como lo realiza el Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica, “pieza clave del engranaje democrático”<sup>15</sup>. Esa palabra “engranaje” es clave para la idea central del presente artículo: los sistemas son conjuntos de procedimientos interrelacionados, todos actuando como un gran engranaje y buscando la mejora continua.

Un Sistema de Gestión de Calidad, basado en normas ISO, es una herramienta sistemática para la mejora. La gestión de calidad en los sistemas electorales es vacuna preventiva para minimizar errores, vacuna contra ocurrencias en un proceso que requiere tantos detalles para conformar el ciclo que en el argot administrativo se conoce como “planear, organizar, ejecutar y controlar” y en el argot ISO como “planear, hacer, verificar y actuar” para búsqueda constante de la mejora.

Es por ello meritorio que una institución de la trayectoria del TSE de Costa Rica aporte a nivel mundial su visión y experiencia para que se cuente con una norma internacional de gestión electoral.

Transparencia con certificación de calidad y rendición de cuentas son paliativos para las indignaciones de los indignados. La vivencia de los valores anteriores aunados al liderazgo, el trabajo en equipo, la excelencia y la imparcialidad facilitan la exigencia de las personas u organizaciones usuarias por

---

<sup>15</sup> [http://www.tse.go.cr/pdf/informes\\_labores/discurso\\_LASG\\_informe2012.pdf](http://www.tse.go.cr/pdf/informes_labores/discurso_LASG_informe2012.pdf)

recibir servicios y productos de calidad. Esta es la deontología de los sistemas de gestión de calidad.

### Literatura consultada

Amaya B., Protti M.A. "Autoevaluación de carreras universitarias". En: *Revista Innovaciones Educativas*, Año IV, N.º 8, EUNED, 1997.

*Código Electoral*. Ley 8765, publicado en setiembre 2009. Tomado de: <http://www.tse.go.cr/pdf/normativa/codigoelectoral.pdf>

Comisión Europea para la Democracia por el Derecho. *Código de buenas prácticas en materia electoral: directrices e informe explicativo*. Comisión de Venecia. México. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2011.

*Constitución Política de la República de Costa Rica*, 1949. Tomado de: <http://www.tse.go.cr/pdf/normativa/constitucion.pdf>

GICA. Sistema de Certificación de Despachos Judiciales. Tomado de: <http://www.poder-judicial.go.cr/gica/>

IDEA Internacional. *Manual para el diseño de sistemas electorales*. México. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2000.

ISO, Draft International Standard ISO /DIS 17582. *Quality management systems – Particular requirements for the application of ISO 9001:2008 for electoral organizations at all levels of government*. ISO/TC176 nov 2013.

Leñero. J. *Liderazgo para las empresas del SXXI*. San José. Editorial Norma, 2003.

Ley n.º 8292 *General de Control Interno*. Tomado de: [http://www.asamblea.go.cr/Centro\\_de\\_informacion/Servicios\\_Parlamentarios/Leyes%20actualizadas/8292.pdf](http://www.asamblea.go.cr/Centro_de_informacion/Servicios_Parlamentarios/Leyes%20actualizadas/8292.pdf)



N. ° 17, Enero-Junio, 2014

ISSN: 1659-2069

Ley n.º 8279 Sistema Nacional de Calidad. Tomado de: [http://www.asamblea.go.cr/Centro\\_de\\_informacion/Servicios\\_Parlamentarios/Leyes%20actualizadas/8279.pdf](http://www.asamblea.go.cr/Centro_de_informacion/Servicios_Parlamentarios/Leyes%20actualizadas/8279.pdf)

TSE. *Manual de Calidad*. 2013. Tomado de: [http://www.tse.go.cr/pdf/normativa/manual\\_calidad.pdf](http://www.tse.go.cr/pdf/normativa/manual_calidad.pdf)

TSE. *Marco filosófico. PEI 2008-2013*. Tomado de: <http://www.tse.go.cr/marco.htm>

Urruty Carlos. "La importancia de los organismos electorales". En: *Revista de Derecho Electoral*, TSE. Edición 3 Primer semestre 2007. [http://www.tse.go.cr/revista/art/3/urruty\\_navatta.pdf](http://www.tse.go.cr/revista/art/3/urruty_navatta.pdf)