

Los desafíos de la consolidación electoral: El caso del Tribunal Supremo de Elecciones*

José Fabián Ruiz Valerio**



Nota del Consejo Editorial

Recepción: 1 de febrero de 2016.

Revisión, corrección y aprobación: 28 de setiembre de 2016.

Resumen: Este trabajo analiza el desempeño del Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica y los desafíos que se le presentan a un órgano electoral consolidado. Efectivamente, el Tribunal Supremo de Elecciones es una institución de referencia en la región. Creado en la Constitución de 1949, desde entonces se ha desempeñado sin interferencias en el cumplimiento de sus funciones. A su vez, la democracia en el país se erige como una de las más antiguas de América Latina. Por consiguiente, la interrogante central que guía esta investigación es ¿cuáles son los principales desafíos que enfrenta en sus actividades una institución electoral consolidada dentro de un régimen democrático estable? Para responder, se realizaron 5 entrevistas a profundidad, semiestructuradas, con funcionarios del Tribunal Supremo de Elecciones (magistrados titulares, personal del IFED). A estos se agregaron funcionarios y ex funcionarios del IIDH-CAPEL, que nos brindaron una visión comparada del caso de Costa Rica en relación con el contexto latinoamericano. A partir del análisis de la información, se plantean algunas reflexiones sobre el caso de estudio.

Palabras clave: Organismos electorales / Justicia electoral / Tribunales electorales / Eficacia organizacional / Sistema político / Cultura política / Estabilidad política / Tribunal Supremo de Elecciones.

Abstract: This work analyzes the performance of the Supreme Electoral Tribunal of Costa Rica and the challenges that a consolidated electoral body faces. In fact, the Supreme Electoral Tribunal is a model institution in the region. It was created in the 1949 Constitution and since then it has worked, without interference, in the fulfillment of its functions. By the same token, the democracy of the country is among the oldest in Latin America. Therefore, the main question that guides this research is: Which are the main challenges that a consolidated electoral body faces in its activities within a context of a democratically stable regime? To answer this, 5 in-depth and semi-structured interviews were carried out with staff and former staff from IIHR-CAPEL, which provided us with a comparative view of Costa Rica in relation to the Latin American context. Based on the analysis of information, there are some reflections about the case study.

Key Words: Electoral bodies / Electoral justice / Electoral tribunals / Organizational efficiency / Political system / Political culture / Political stability / Supreme Electoral Tribunal

* Una versión previa de este trabajo fue presentada en el XXVI Congreso Nacional de SOMEE, Sociedad Mexicana de Estudios Electorales, Monterrey (2015). Agradezco muy especialmente a Luis Eduardo Medina Torres por compartir conmigo sus comentarios, puntos de vista y sugerencias sobre el tema.

** Mexicano, politólogo, correo jose.ruiz@uanl.mx. Profesor investigador del Instituto de Investigaciones Sociales, IINSO, de la Universidad Autónoma de Nuevo León. Doctor en Ciencia Política y Sociología por la Universidad Complutense de Madrid. Maestro en Ciencias Sociales con especialidad en Ciencia Política por FLACSO, Buenos Aires. Licenciado en Ciencia Política en la Universidad del Salvador, Buenos Aires. Ha sido profesor de la Universidad Autónoma de Zacatecas, de la Escuela de Graduados en Administración Pública y Política Pública del Tecnológico de Monterrey, de la Universidad Complutense de Madrid y de la Universidad del Salvador en Buenos Aires. Realizó estancias de docencia e investigación en el Instituto Interamericano de Derechos Humanos-CAPEL, la Universidad de Granada, la Escuela de Leyes de la Universidad de Edimburgo, la Universidad de Georgetown y el Woodrow Wilson Center. Su área de especialización es la política comparada entre países de América Latina, en especial las cuestiones vinculadas con el Estado de derecho. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores nivel 1.

1. EL TRIBUNAL SUPREMO DE ELECCIONES

La Constitución de 1949 encarga la convocatoria, organización y calificación de las elecciones al Tribunal Supremo de Elecciones (art. 102), auténtico cuarto poder de la República. En efecto, el art. 9 constitucional señala:

El Gobierno de la República es popular, representativo, alternativo y responsable. Lo ejercen tres Poderes distintos e independientes entre sí: Legislativo, Ejecutivo y Judicial. Ninguno de los Poderes puede delegar el ejercicio de funciones que le son propias. Un Tribunal Supremo de Elecciones, con el rango e independencia de los Poderes del Estado, tiene a su cargo en forma exclusiva e independiente la organización, dirección y vigilancia de los actos relativos al sufragio, así como las demás funciones que le atribuyen esta Constitución y las leyes.

El Tribunal está conformado por tres magistrados titulares, cuya duración en el cargo es de 6 años, y otros seis magistrados suplentes. Se eligen de forma escalonada: un magistrado titular y dos suplentes cada dos años (art. 101). Esto garantiza la estabilidad del Tribunal. La designación de los magistrados la realiza la Corte Suprema por mayoría calificada de dos tercios de sus miembros. Los magistrados del Tribunal deben reunir las mismas condiciones y están sujetos a las mismas responsabilidades que los magistrados de la Corte Suprema (1949, art. 100). Gozan de las inmunidades y prerrogativas que corresponden a los demás miembros de los Poderes Supremos, y pueden ser reelegidos en sus cargos (art. 101).

En cuanto a su estructura funcional, un año antes y hasta seis meses después de las elecciones generales para presidente o diputados de la Asamblea Legislativa (art. 100) y elecciones municipales (Art. 13, Código Electoral), el Tribunal se amplía con dos de los magistrados suplentes, para quedar integrado por cinco miembros.

Entre sus atribuciones centrales establecidas en la Constitución Política de 1979, se cuentan con que no está subordinado a otros poderes de la República y goza de independencia en el desempeño de su cometido (art. 99); convoca a elecciones (art. 102, inciso 1); realiza el escrutinio definitivo de los sufragios (art. 102, inciso 7); hace la declaratoria definitiva de la elección de presidente y vicepresidente (art. 102, inciso 8); respecto de la Fuerza Pública, dicta las medidas conducentes a la realización de los procesos electorales en condiciones de garantías y libertad (art. 102, inciso

6); en materia electoral, sus decisiones no son recurribles ante otro poder (art. 103); es el intérprete de la Constitución y las leyes en materia electoral (art. 102, inciso 3); sus opiniones son vinculantes en los procesos de aprobación de leyes electorales (art. 97); entre otras cuestiones. A estas atribuciones, a partir de la entrada en vigencia del actual Código Electoral, en septiembre de 2009, se suma la iniciativa en la formación de las leyes electorales. Finalmente, el Registro Civil se encuentra en su órbita de acción (art. 104). A su vez, el Código Electoral de 1952 desarrolló estos principios constitucionales e introdujo regulaciones que reforzaron el sistema. Dicho código, objeto de múltiples reformas que resultaron insuficientes, fue reemplazado por el nuevo Código Electoral que entró en funciones el 2 de septiembre de 2009 (Bou Valverde, 2010, pp. 7-8).

En cuanto al presupuesto del Tribunal, propuesto por él, queda comprendido en el proyecto general que presenta el Poder Ejecutivo. Este, a través del Ministerio de Hacienda, tiene autoridad para suprimir o reducir las partidas del anteproyecto, pero no así la previsión para la realización de las elecciones. Dice el art. 177 de la Constitución de Costa Rica: "Los gastos presupuestados por el Tribunal Supremo de Elecciones para dar efectividad al sufragio, no podrán ser objetados por el Departamento a que se refiere este artículo"; de acuerdo a la reforma constitucional realizada en 1961 (Muñoz Quesada, 2005, pp. 12-13).

Con la entrada en vigencia del Código Electoral del año 2009, también se crea en el ámbito del Tribunal Supremo de Elecciones, y por su propia iniciativa, el Instituto de Formación y Estudios en Democracia (IFED), cuya tarea central es la formación de ciudadanía, aunque volveremos sobre esto más adelante.

El Tribunal Supremo de Elecciones, tal como lo conocemos hoy, cuenta con un antecedente significativo con la promulgación del Código Electoral, realizada en 1946, donde por primera vez se establecía un Tribunal Electoral independiente del Poder Ejecutivo (Mora, 2010, p. 25), logrando alejar a este último, en parte, de los procesos electorales. Sin embargo, a diferencia del Tribunal Electoral de 1946 que estaba integrado por representantes de los tres poderes tradicionales, el Tribunal Supremo de Elecciones presentó desde el inicio su conformación actual de tres magistrados titulares y seis suplentes, todos designados por la Corte Suprema (Mora, 2010, pp. 30-31).

Desde su inicio, el Tribunal comenzó a organizar las elecciones sin mayores sobresaltos, alcanzando rápida aprobación social de su gestión.

Lo más importante es tal vez, el hecho de que rápidamente la ciudadanía encontró en el Tribunal, una institución de alta confiabilidad. El gran temor del fraude electoral, que en última instancia, llevó a una guerra civil en 1948, fue superado por la gran confianza que se le depositó a esta institución. Demás está decir que para beneficio nacional, la institucionalidad que creó el Tribunal Supremo de Elecciones, ha permitido, durante sesenta años consecutivos, procesos electorales, que no alteran la ya tradicional democracia nacional. (Mora, 2010, p. 35)

A partir de 1949, una serie de reformas incrementales dieron al Tribunal su conformación actual. Siguiendo a Sobrado (2008, 2010), podemos decir que el Tribunal Supremo de Elecciones es un representante claro de la tendencia latinoamericana a dejar la organización electoral en manos de un organismo permanente, especializado y autónomo, de rango constitucional. De tal forma,

Sus características más significativas vienen dadas por ser un organismo permanente, autónomo, especializado y despartidizado, que concentra las atribuciones de administrador de las elecciones y de juez electoral. En su condición de jerarca del Registro Civil, que en nuestro país tiene carácter centralizado desde 1881, también se responsabiliza de su gestión y de la emisión de la cédula de identidad. (Sobrado, 2010, p. 9)

Estamos así ante un órgano constitucional autónomo que centraliza todas las funciones electorales, constituyendo un ejemplo de referencia en cuanto al modelo de organización electoral unificada (Sobrado, 2010, p. 7).

Este hecho, sin embargo, nos enfrenta a una cuestión por demás interesante. Frente a los órganos electorales más jóvenes, incluso los de reciente creación, la literatura especializada se dedicó a analizar los desafíos que estos deben enfrentar para lograr su consolidación efectiva (Ackerman, 2007; Alonso y Aziz Nassif, 2005). Sin embargo, en el caso de órganos electorales estables y consolidados, como es el caso del Tribunal Supremo de Elecciones, ¿estamos frente a problemas similares?, ¿qué desafíos debe enfrentar un órgano electoral consolidado y que cuenta con

gran aceptación en la opinión pública? Más en específico, ¿cuáles son los principales desafíos que enfrenta en sus actividades una institución electoral consolidada dentro de un régimen democrático estable?

2. METODOLOGÍA

Para responder a nuestras interrogantes, se realizaron 9 entrevistas a profundidad, semiestructuradas, distribuidas de la siguiente manera: 2 magistrados titulares del Tribunal Supremo de Elecciones; 3 funcionarios del IFED, Instituto que también forma parte de la estructura del Tribunal Supremo de Elecciones. A estos se agregaron funcionarios y exfuncionarios del IIDH-CAPEL (3 funcionarios y 1 exfuncionaria), que nos brindaron una visión comparada del caso de Costa Rica en relación con el contexto latinoamericano.

Las entrevistas semiestructuradas nos permitieron conocer las opiniones de los actores involucrados, pero sin coartar la flexibilidad del entrevistador para indagar y profundizar en aspectos no previstos que se presenten en el transcurso de las entrevistas. Por lo tanto, se trata de un recurso flexible pero riguroso para llevar a cabo esta parte del trabajo de campo (Taylor y Bogdan, 1987).

De acuerdo con el objetivo del trabajo, los cuestionarios aplicados con los magistrados y funcionarios del Tribunal Supremo de Elecciones se organizaron en torno a cuatro cuestiones centrales: la autonomía del Tribunal Supremo de Elecciones, su definición y sus características; el desempeño del Tribunal en el ejercicio de sus funciones; los retos que debe afrontar el Tribunal en su trabajo; la figura de los órganos electorales autónomos en la región y su contribución a la democracia. En tanto, con el personal de CAPEL, se profundizó en el tema de los órganos electorales y su autonomía en las democracias de América Latina, aprovechando su destacado conocimiento sobre la materia.

Como criterios de confiabilidad, se observó la saturación teórica de los datos (Strauss y Corbin, 2002). Para garantizar la validez de la información, se recurrió a la triangulación de datos (Creswell, 2007).

Las entrevistas se llevaron a cabo durante julio y noviembre de 2014 en la ciudad de San José, Costa Rica. Todas se realizaron de forma presencial. Las entrevistas fueron grabadas y luego se transcribieron para su análisis. En todos los casos se firmó con los entrevistados una carta de

confidencialidad estándar para el resguardo de sus identidades y el tratamiento de los datos, por lo que para las citas de fragmentos de las conversaciones se usarán seudónimos, en lugar de los nombres de los entrevistados.

A partir de la información recabada, se realizó el análisis que se presenta a continuación.

3. PRINCIPALES HALLAZGOS

Para llevar a cabo el análisis, organizamos la información en tres grandes cuestiones: los logros del Tribunal Supremo de Elecciones a lo largo de sus 65 años de historia; el propio concepto de autonomía que manejan los miembros del Tribunal y sus relaciones con los demás poderes públicos; finalmente, los retos por enfrentar en el futuro. Veamos cada cuestión en detalle.

3.1. LOS LOGROS DEL TRIBUNAL SUPREMO DE ELECCIONES

En primer lugar, los entrevistados coinciden de forma unánime en destacar el respeto que tienen todos los actores hacia la autonomía del árbitro electoral. En efecto, a lo largo de sucesivos procesos democráticos, incluso los más complejos, como el del año 2006, donde la diferencia entre Oscar Arias y Ottón Solís fue de 1,1% de la votación, la autonomía del Tribunal Supremo de Elecciones nunca fue puesta en entredicho.

Este hecho resulta significativo si tenemos en cuenta, como ya se mencionó, que el Tribunal Supremo de Elecciones fue establecido hace más de 65 años; órgano, que constituye un auténtico poder de la República,

Pero nos guste o no este país tiene desde 1949 un poder de la república, y ese poder no solamente nominal se resguarda constitucionalmente con toda una serie de competencias donde los otros poderes de la república quedan vedados de intromisión de manera que la autonomía y la independencia está garantizada constitucionalmente pero ya hay una tradición de larga data, de 65 años, que pues ha fortalecido y me parece a mí incluso, los partidos políticos lo saben y lo respetan. (Gerardo, comunicación personal, 2014)

Durante los primeros 50 años de vida del Tribunal, la organización, dirección y administración de los procesos electorales ocupó de forma central el trabajo de la institución. Justamente, la continuidad y la eficacia en la organización y calificación de los procesos electorales ubican al Tribunal como un actor de referencia en la opinión pública costarricense, además de modelo de gestión electoral en la región. El resultado de todo esto es la legitimidad con que cuenta el Tribunal Supremo de Elecciones en la opinión pública.

Sin embargo, hacia finales de la década de 1990, el Tribunal comienza a tener un rol más activo como juez electoral. Este hecho tiene muchas razones que lo explican, tal como detalla Orietta:

Hacia finales de la década de los 90 el Tribunal comienza a tener un rol más activo como juez electoral. Eso tiene muchas razones que lo explican. Una es la propia conformación de los magistrados del Tribunal en ese periodo, con una vocación mucho más jurisdiccional, una serie de reformas constitucionales llevadas a cabo que exigen un rol mucho más comprometido del Tribunal en los procesos internos partidarios, la creación de la sala constitucional. De manera tal que todo eso exige también una serie de resoluciones jurisdiccionales por parte del Tribunal que activan ese rol de juez electoral que no es que no estuviera antes, pero no era tan importante o no estuvo tan presente (Orietta, comunicación personal, 2014).

Como resultado de los cambios descritos:

Yo diría que a lo largo de estos 20 años ese rol de juez electoral ha quedado ya posicionado con mucha fuerza. (Orietta, comunicación personal, 2014)

La aceptación pública se refuerza no sólo con el cumplimiento de sus funciones históricas, sino también con sus nuevas funciones, como la formación ciudadana, y en las nuevas modalidades de acción, como el énfasis en la transparencia y en la rendición de cuentas.

Con respecto a la formación ciudadana, destaca Orietta (Comunicación personal, 2014) que en la reforma del año 2009 se quería un Instituto que sobre todo trabajara en la capacitación a los partidos políticos, que ayudara a superar las crisis partidarias, las dificultades de integrar a los militantes,

etc. Al decir de los entrevistados, estas funciones de formación, capacitación, educación cívica, tradicional de los partidos políticos, fue dejada de lado por los costos que insume, frente al valor creciente de las campañas electorales. De tal forma, el IFED viene a asumir una función que en parte era originaria de los partidos, y que el Instituto lleva a cabo de forma solidaria. Volveremos sobre este tema.

Junto con la formación ciudadana, todos los entrevistados coinciden en señalar la importancia capital que tienen la transparencia y la rendición de cuentas en el caso de un órgano autónomo, en especial, que ejerce el papel de árbitro electoral y por lo tanto, debe ser inobjetable de cara a la opinión pública. Así, destacan que en la reñida elección del año 2006, a través de los sucesivos informes de prensa presentados, el Tribunal Supremo de Elecciones generó un espacio de comunicación política:

Quando el tribunal entiende que tiene que salir a informar, queda resguardado, porque a pesar de la independencia que está garantizada constitucionalmente, tiene que salir a explicarle lo que está pasando, yo a eso lo entiendo como una dimensión de los jueces electorales, que es la dimensión de comunicador, los anglosajones hablan de *responsiveness*, de esa sensibilidad, de esa receptividad, de ir a explicarle a la ciudadanía, no sólo a los partidos políticos, qué es lo que está sucediendo [...] Esa respuesta creo que no sólo se veía justificada la independencia que tiene, sino que también tuvo el efecto de ayudar a esa independencia." (Gerardo, comunicación personal, 2014)

A su vez, la rendición de cuentas debe ser un rasgo fundamental de las autoridades autónomas. Entender la autonomía como ausencia de rendición de cuentas es, al decir de René (Comunicación personal, 2014), una "aberración", "no existe ejercicio de la función pública sin ejercicio de la rendición de cuentas".

Por lo tanto, el rango constitucional del Tribunal Supremo de Elecciones como un auténtico cuarto poder de la República, su continuidad histórica, la eficacia en el desempeño de sus funciones, las que se ven reforzadas por el escrutinio ciudadano a través de la transparencia y la rendición de cuentas, refuerza la autonomía de este actor clave. Ahora bien, llegados a este punto, ¿qué se entiende por autonomía?

3.2. LA AUTONOMÍA COMO ATRIBUTO CENTRAL DEL TRIBUNAL SUPREMO DE ELECCIONES

Nuestros entrevistados coinciden en la forma como entienden a la autonomía del Tribunal Supremo de Elecciones. Sin embargo, René (Comunicación personal, 2014), sistematiza la idea en tres planos centrales: la autonomía presupuestal, la forma de designación de los miembros del Tribunal Supremo de Elecciones, y la existencia de un servicio profesional electoral. Mientras que los puntos dos y tres son percibidos como logros de Tribunal, la autonomía financiera es vista como un área de oportunidad, por lo que la analizaremos en el punto siguiente.

Con respecto a la autonomía presupuestal, los entrevistados señalan que el Tribunal Supremo de Elecciones no posee autonomía financiera. El presupuesto del Tribunal queda incluido en el del Gobierno central. Dicho presupuesto se divide en dos rubros: el electoral cuyos blindajes constitucionales no permiten que el Poder Ejecutivo modifique el anteproyecto que se presenta ante la Asamblea Legislativa, el cual tramita tal como el Tribunal lo propone. El otro rubro, el de administración ordinaria, depende de la negociación del Tribunal y el Poder Ejecutivo. De todas formas como señala Orietta (Comunicación personal, 2014), "cuando se negocia con el Ministerio de Hacienda, que es nuestro interlocutor en el ante proyecto, siempre hemos llegado a un buen término". Sin embargo, la relación con el Ministerio no deja de ser compleja al decir de los entrevistados, teniendo un movimiento pendular entre momentos más tersos y otros más dificultosos.

Esta buena relación, no está exenta de conflictos competenciales. Abunda Orietta (Comunicación personal, 2014):

... Porque en uno de los rubros que se nos asignaba en el ante proyecto [*de presupuesto*], la instrucción que daba el Ministerio de Hacienda es que nosotros no podíamos establecer nuestra política de aumentos, que tenía que ser la política del Poder Ejecutivo. Nosotros sosteníamos que siempre y cuando no nos saliéramos del porcentaje autorizado para el presupuesto de pago salarial, la definición de cómo se hacía ese pago era nuestra y el Poder Ejecutivo, la directriz para el Poder Ejecutivo, no podía invocarse en el Poder Electoral. El Poder Ejecutivo, el Ministerio de Hacienda

no lo entendieron así, y nosotros interpusimos un conflicto ante la Sala Constitucional, que nos dio la razón.

Esta aclaración parece central, puesto que los entrevistados entienden que la disputa presupuestal, que puede afectar el desempeño del Tribunal, no es un conflicto acerca de la autonomía. Es decir, los entrevistados no creen que a través del control presupuestario, el Poder Ejecutivo o la Asamblea Legislativa intenten controlar el margen de acción del Tribunal, cuando no directamente su autonomía. Es, muchas veces, una disputa de competencias: acerca de cómo la entienden los papeles y las facultades de uno y otros, lo que se refleja en el presupuesto de la institución.

Con respecto a la designación de los magistrados del Tribunal Supremo de Elecciones, es la Corte Suprema quien los nombra. Lo hace por dos tercios de sus miembros, y los magistrados pueden ser reelectos de forma indefinida. Si por alguna razón no se los quiere reelegir, debe haber otros dos tercios de votos en su contra de la reelección (de hecho, solo una vez en la historia no se reeligió a un magistrado). Esto le da al Tribunal Supremo de Elecciones una gran estabilidad en su desempeño. Como señala Pedro, este mecanismo pone al Tribunal al margen de la influencia del interés político partidista tan presente en otros órganos.

Por lo tanto, la despolitización será un atributo fundamental de un órgano llamado a ser árbitro de la confrontación electoral entre los partidos y los líderes políticos. Destaca Pedro (Comunicación personal, 2014):

Ese proceso se viene dando, digamos de una manera muy importante en los Organismos Electorales, vienen logrando cada vez más la idea de que hay un factor virtuoso asociado con despolitizarse, con tecnificarse más. Y en ese momento irrumpen, eclosionan en prácticamente toda América Latina y adquieren grados importantes de autonomía.

Incluso, Orietta (Comunicación personal, 2014), señaló que en caso de ser nombrados por los partidos políticos representados en la Asamblea Legislativa, posiblemente la relación entre el Tribunal y los demás actores políticos e institucionales sería diferente en términos de autonomía funcional.

También se mencionó en las entrevistas la virtud que tiene esta forma de designación a la hora de crear contrapesos entre los poderes

fundamentales del Estado. Aída (Comunicación personal, 2014), es particularmente insistente en este punto:

La autonomía es importante, y es importante el origen de los magistrados o magistradas pero es importante un contrapeso entre ellos porque a partir de ahí se pueden tomar las decisiones que realmente convengan en el proceso electoral. Todas estas tienen un único fin: el derecho político del ciudadano.

A su vez, la existencia de un servicio profesional otorga gran estabilidad al Tribunal Supremo de Elecciones. Señalan los entrevistados que hay funcionarios que tienen más de 20 años de antigüedad en su desempeño. Esto le da al Tribunal Supremo de Elecciones estabilidad, pero también gran conocimiento técnico en el desempeño de sus funciones porque hay especialización en su personal.

Los entrevistados también entienden que aunque la autonomía cumplió una función histórica, sigue siendo importante en la actualidad. En efecto, el Tribunal Supremo de Elecciones surge del conflicto bélico de 1948, una guerra civil fratricida, como señala Gerardo (Comunicación personal, 2014):

Esa coyuntura nos llevó a que los constituyentes del '49 dijese esto no se va a volver a repetir y para que esto no se repita vamos a fortalecer al organismo electoral. De manera que hay una explicación histórica en su origen, ineludible, que en el tiempo creo que no ha hecho otra cosa que fortalecerse, que acrecentarse, que ganar en autoridad, y que creo que se mantiene en esos niveles.

Hoy en día, esta autonomía resguarda al Tribunal Supremo de Elecciones en tanto árbitro, en el desempeño de sus distintas funciones, no sólo frente a los partidos políticos y la ciudadanía, sino también frente a otros poderes del Estado.

En este sentido, todos los entrevistados vinculados al Tribunal Supremo de Elecciones se decantan a favor de que la autonomía sea de rango constitucional (no legal, como sucede en algunos países). Esto habla de un actor empoderado constitucionalmente frente a los demás poderes públicos, lo que jerarquiza su desempeño:

Creo que sin duda alguna en términos estrictamente jurídicos, ya no tanto políticos, deviene clave y sano el que la norma esté en la constitución, el que la autonomía, el respaldo esté en la propia constitución, por la lógica clara de que cambiar esa norma constitucional lleva una lógica diferente que cambiar una ley que requiere unas mayorías menores en términos de su reforma. De manera que para una permanencia, para una consolidación en el tiempo, en un plano jurídico estrictamente constitucional, sin duda estimo que esto se pueda hacer. Sin demérito que otros logren el acuerdo para que en sus leyes lo puedan mantener. Pero si usted me permite ser parte de una constituyente de un país que se está creando desde cero, no solamente lo llevo a la constitución, sino que llevo el modelo concentrado. Administración y jurisdicción. (Gerardo, comunicación personal, 2014)

Sin embargo, este punto genera uno de los “parte aguas” más interesantes de la investigación, ya que los funcionarios vinculados al sistema interamericano, no coinciden con esta opinión. Que la autonomía tenga rango constitucional o legal, según ellos, da lo mismo. Lo importante es la voluntad política que existe entre los demás actores de respetar dicha autonomía, sea cual fuere su rango. Como lo sintetiza Aída (Comunicación personal, 2014), lo que cuenta es “la práctica”, “para mí es la práctica”. Guillermo (Comunicación personal, 2014), utiliza la misma expresión: “la práctica” y enfatiza: “No. Viendo la práctica latinoamericana con toda franqueza, da lo mismo”. Los funcionarios de CAPEL remarcan de forma reiterada que hay constituciones en la región, que establecen en la letra “un rango tremendo al organismo electoral y en la práctica esa autonomía no se respeta” (Guillermo, comunicación personal, 2014).

Por lo tanto, la idea de “práctica” en que tanto enfatizan los funcionarios de CAPEL alude a que estos órganos operan en condiciones específicas, propias de la región, más allá de las particularidades de cada caso. Entre estas destaca una cuestión centralmente mencionada. La propia cultura política de la sociedad marca los alcances y limitaciones en la actuación de los órganos autónomos. En especial, América Latina viene de una larga tradición autoritaria, de escaso respeto a la legalidad, lo que dificulta las condiciones en las que se desenvuelven las autonomías. Costa Rica parece ser, en este sentido, una excepción a las características de la región.

Sin embargo, llegados a este punto, los entrevistados exhiben las limitaciones a las que se enfrenta el Tribunal Supremo de Elecciones.

3.3. LOS RETOS DEL TRIBUNAL SUPREMO DE ELECCIONES

En primer lugar, y marcando un llamativo consenso entre todos los entrevistados, se destaca el tema de la financiación del Tribunal Supremo de Elecciones. En efecto, tal como señaló René (Comunicación personal, 2014), todos consideran que el presupuesto del Tribunal es un tema central para fanatizar su autonomía; al día de hoy, está en discusión. En efecto, como ya mencionamos, anualmente el Tribunal Supremo de Elecciones debe pasar por sucesivas etapas en la aprobación de su presupuesto. Primero, el Ministerio de Hacienda realiza recortes. Luego, el Congreso. Cada etapa trae recortes sucesivos en el presupuesto. Este proceso periódico y no exento de tensiones hace que algunos afirmen "A mí me parece que es importante la autonomía financiera, más que otro tipo de autonomía" (Aída, comunicación personal, 2014).

Para solucionar este tema, existe la propuesta de establecer en la Constitución una partida fija, tal como acontece para el Poder Judicial. En el caso del Tribunal Supremo de Elecciones la propuesta dispone una partida en torno al 1% del presupuesto. De tal forma, los años no electorales compensarían los gastos de los años electorales; según el calendario costarricense, cada 2 años. Al respecto, señala Orietta comunicación personal, 2014):

A raíz de esto el Tribunal presentó en el año 2009 una reforma constitucional para que se nos garantizara el 1% del presupuesto nacional, igual que lo tiene el Poder Judicial, que tiene el 6% por Constitución. Por el momento no hemos tenido suerte, porque las reformas constitucionales en Costa Rica en general entran allí, y bueno, ha habido una dificultad grande para ese tema.

Sin embargo, es necesario destacar la unanimidad en las opiniones acerca de esta prioridad. Como sintetiza un entrevistado, la autonomía es más que una cuestión financiera, pero el tema financiero es la "gotera" del sistema electoral de Costa Rica (René, comunicación personal, 2014).

Más aún, el tema presupuestal motivó conflictos competenciales que llegaron incluso a la Sala Constitucional. Así, por ejemplo, en 2012 se

planteó el tema de si el Tribunal es autónomo para utilizar el presupuesto asignado de acuerdo a sus propios criterios (pero sin alterar la partida). Más en específico, a la hora de fijar los sueldos de su personal. Por su parte, el Ministerio de Hacienda negaba tal posibilidad. En la Sentencia 9139-12 se establece:

Para la Sala, lleva razón el Tribunal Supremo de Elecciones en su planteamiento, pues su condición de órgano equiparado a Poder de la República le permite en este caso particular, decidir de forma autónoma e independiente la manera específica en la que deben gastarse una o varias de las partidas presupuestarias que le fueron autorizadas luego del procedimiento constitucional establecido, sin que en ello puedan incidir necesidades de conveniencia y oportunidad como las que alega el Ministerio de Hacienda se presentan en el caso. Con ello se quiere destacar que este conflicto se ubica en la etapa de ejecución presupuestaria, lo cual significa que el Ejecutivo tuvo en su momento la oportunidad de revisar, negociar y ajustar tales partidas cuando el Tribunal presentó a su conocimiento el proyecto de presupuesto para el ejercicio fiscal que ahora está en ejecución y luego -con el envío del proyecto de Presupuesto a la Asamblea Legislativa-, dichas previsiones de gasto fueron de nuevo analizadas, revisadas y aprobadas por el órgano legislativo.

Como vemos, el conflicto está presente, aunque según señalan los entrevistados, nunca llegó a obturar el funcionamiento del Tribunal ni la buena relación entre los poderes de la República.

En segundo lugar, en los últimos años cobró importancia la relación del Tribunal Supremo de Elecciones con la Sala Constitucional. En efecto, la Sala Cuarta de la Corte Suprema, encargada de la materia constitucional, y que fue establecida en la reforma constitucional del año 1989, alteró de distintas formas el funcionamiento tradicional del Tribunal Supremo de Elecciones. De hecho, los entrevistados señalan que el Tribunal tiene competencias de antigua data, aunque no siempre las ejercía. En este sentido, la Sala Constitucional hizo un reacomodo de los otros poderes. Los propios funcionarios del Tribunal reconocen que este no siempre fue igualmente activo en su desempeño, especialmente en la década de 1990. Incluso, declinó atribuciones en la Sala Constitucional quien, como

respuesta, enfrentó de manera significativa al Tribunal para que las asumiera. Luego de algunas controversias relevantes, desde el 2000 el Tribunal Supremo de Elecciones entiende y asume esas competencias. En este sentido, Pedro (Comunicación personal, 2014), pone un ejemplo importante:

En uno de los momentos iniciales de desarrollo de la Sala Constitucional se da una situación que es la elección interna de uno de los partidos principales; del Partido Liberación Nacional, para resolver su candidatura. Ahí es una elección interna un poco complicada. Quien pierde la elección alega la existencia de algunas condiciones fraudulentas en el proceso e impugna ante el Tribunal Supremo de Elecciones. Aquí te estoy hablando de mediados de los años 90. [...] Entonces, ¿qué pasa cuando la gente que perdió la elección esa del Partido de Liberación Nacional pone la braza caliente, la papa caliente en manos del Tribunal Supremo de Elecciones a pesar de todo su gran prestigio y todo? El Tribunal se arruga un poco, la verdad [...] se arruga un poco y entonces decide una cosa que parecía relativamente sencilla que era derivar hacia la Sala Constitucional alegando que lo que se estaba lanceando ahí era un tema de discusión sobre Derechos Políticos/Derechos Humanos. Entonces que como ese era un tema, digamos que salía de la especialidad tan cara, tan importante, tan querida, tan construida en años, pero que ese era un tema particularmente constitucional y que entonces, por no entorpecer la Jurisdicción de la Sala Constitucional lo traslada allá. En otro país, en cualquier otro país, prácticamente, eso hubiera sido la Sala Constitucional de la Corte frotándose las manos de el regalo que le estaba dando el propio Organismo Electoral, para tener una incidencia justamente en temas electorales. Pero entonces la sala hace una cosa maravillosa, extraordinaria, que es decir: «¡No señores!, este no es un tema de competencia Constitucional. Este es un tema que la Constitución manda que de manera probática les corresponde a ustedes» y lo devuelve. Digamos que eso es una cosa muy sui géneris.

En efecto, como señala Brenes (2013) en su estudio sobre el rol político del juez electoral en Costa Rica, entre 1990 y 2010 el rol del Tribunal Supremo de Elecciones varió desde un juez funcionario (entre 1990 y 1998),

limitándose a desempeñar un papel más "legalista, protocolario, reservado y de bajo perfil público", cuyo objetivo era "pasar desapercibido" (Brenes, 2013, p. 305). A partir de 1998 cambia el rol de Tribunal asumiendo un "compromiso agresivo en la interpretación de las normas electorales" (Brenes, 2013, p. 305), lo que se manifestó en el año 2000 con la creación del recurso de amparo electoral. Esto incrementó el perfil político del Tribunal, pero limitado a su labor cuasilegislativa. A medida que el papel del Tribunal avanza en su *responsiveness* comunicativa, evolucionará de un juez moderado (2002-2006), a un juez proactivo (2006-2010) (Brenes, 2013, p. 305). De tal forma:

En este último período, el juez electoral no solamente continuaría su labor de interpretación normativa, sino que se muestra como un juez transparente en su rendición de cuentas y beligerante en el ejercicio de la magistratura de influencia, entendiendo como tal [...] los llamados de atención no vinculantes jurídicamente hablando, aunque sí relevantes en control e influencia desde una lectura política. Asimismo, el juez proactivo evidencia sensibilidad en su comunicación y evoluciona en una labor pedagógica sobre su jurisprudencia. (Brenes, 2013, p. 305)

Como resultado de esta nueva visión acerca del Tribunal Supremo de Elecciones, se desarrolló su función jurisdiccional, que en 2009 fue reconocida formalmente en tanto jurisdicción electoral. Este hecho ha generado a su vez nuevas resistencias. Como detalla Pedro (Comunicación personal, 2014):

Hasta hace poco tiempo nos concebían como órgano de administración electoral, la resolución de conflictos nunca había sido aceptada o percibida por los mismos tribunales de justicia como una función jurisdiccional para resolver conflictos electorales. Entonces desde la doctrina [...] después ya en la última reforma del 2009 logramos introducir la existencia de una jurisdicción electoral que todavía hay resistencia ¿cómo va a ser?, o por ignorancia o por conflicto de poder que no se le está dando su lugar todavía por parte de órganos del poder judicial mismo. Aquí había alguien que decía "Prefiero la política de los jueces que la justicia de los políticos.

Las relaciones, muchas veces complejas, entre el Tribunal Supremo de Elecciones y la Sala Constitucional han significado un reto de importancia para el Tribunal, y motivaron a que se redefiniera su papel en el sistema político costarricense.

En efecto, a partir de algunos conflictos competenciales que se plantearon entre ambos actores, algunos autores señalan que existe una contradicción en la propia Constitución, que es la que produce la confusión entre la Sala Constitucional como órgano especializado en el control de constitucionalidad de las leyes, y el Tribunal Supremo de Elecciones (Arias, 2011a, p. 7). Esto es: mientras la Sala puede declarar la inconstitucionalidad de las leyes y de los actos sujetos al derecho público (art.19), el Tribunal las interpreta de forma exclusiva y obligatoria en materia electoral (art. 102, inciso 3). En tanto que la Sala resuelve los Recursos de Amparo y Acciones de Inconstitucionalidad (Ley 7135), el Tribunal tiene la capacidad de sustanciar y resolver los amparos en materia electoral (Código Electoral, Ley 8765). De tal forma, Arias (2011b) propone que el propio texto constitucional es el causante de algunas de estas disputas en materia de competencias. Más aún, la Sala tiene competencias para admitir y resolver casos en donde estén en juego derechos civiles de participación ciudadana, no vinculados con procesos electorales, que le corresponden al Tribunal. Es decir, la Sala tiene una "zona inmune" de competencias para resolver asuntos vinculados con derechos civiles y políticos de participación en actos eleccionarios, pero que no estén convocados por el Tribunal Supremo de Elecciones (por ejemplo, elecciones en juntas, autoridades universitarias, consejos de administración, etc.) (Arias, 2011b, p. 10) .

Por lo tanto:

Lo dicho hace que el tema del conflicto de competencias haya que abordarlo desde la perspectiva del ejercicio de las potestades jurisdiccionales de la Sala Constitucional; y que el análisis gire sobre los límites de dicha potestad y las competencias en que se concreta, frente a las potestades y competencias del Tribunal Supremo de Elecciones. (Jurado, 2011, pp. 18-19)

Siguiendo esta línea, Jurado (2011) entiende que hay cuatro áreas potenciales de conflicto entre la Sala Constitucional y el Tribunal Supremo de Elecciones: el control de constitucionalidad de las normas electorales; la

interpretación constitucional en normas de materia o naturaleza electoral; la tutela de derechos fundamentales político-electorales; los alcances del art. 103 constitucional que señala la imposibilidad de recurrir las resoluciones del Tribunal Supremo de Elecciones cuando son en materia electoral, lo que excluye sus decisiones meramente administrativas.

Como se puede apreciar, un amplio campo de interpretación se abre a partir de estos conflictos competenciales, del que nuestros entrevistados son plenamente conscientes.

Otro desafío de importancia que enfrenta el Tribunal Supremo de Elecciones es la educación en democracia. En efecto, en el año 2009 se creó el Instituto de Formación y Estudios en Democracia, dentro de la órbita del Tribunal Supremo de Elecciones, teniendo como misión, "Promover los valores democráticos, la participación ciudadana y la cultura cívica en agentes electorales, partidos políticos, ciudadanía y población en general"¹.

Para cumplimentar este fin, de acuerdo al artículo 309 del Código Electoral, el IFED se encarga de:

- Planear y ejecutar programas de capacitación que desarrollen competencias electorales, dirigidos a los funcionarios, los partidos políticos y los ciudadanos involucrados en la gestión de las elecciones.
- Generar proyectos tendientes a promover una ciudadanía activa, que ejerza efectivamente sus derechos políticos.
- Propiciar programas de capacitación para funcionarios electos, relacionados con el régimen electoral, el ejercicio de la función pública y la práctica de valores democráticos.
- Colaborar con el Ministerio de Educación Pública en la formulación de programas de educación cívica dirigidos a la población estudiantil.
- Apoyar a los partidos políticos en sus esfuerzos por realizar proyectos de formación ciudadana.
- Propiciar espacios de debate y discusión en el contexto de los procesos electorales.
- Fomentar el desarrollo de investigaciones y publicaciones en temas relacionados con democracia y elecciones.

¹ Recuperado de <http://www.Tribunal Supremo deElecciones.go.cr/quienessomos.htm>

- Administrar un centro de documentación especializado en democracia y elecciones, accesible a la ciudadanía y con aplicación de técnicas informáticas.
- Proveer información a la ciudadanía y la población en general, sobre el sistema democrático y el rol de los funcionarios públicos de elección popular².

Según Rocío (Comunicación personal, 2014),, funcionaria del IFED, el nacimiento del Instituto responde a un vacío en ese tema, en parte debido a que antes los partidos políticos tenían sus propios espacios de formación, que se fueron perdiendo por diversas cuestiones, entre las cuales varios entrevistados destacan el tema presupuestal. De esta manera, el IFED llena un vacío a los partidos políticos en temas de cultura cívica.

La tarea encomendada al IFED no es nueva entre los organismos electorales de la región, ya que la formación y educación para la democracia es una de las nuevas tendencias en América Latina (Aguilar, 2012; Picado, 2012; Thompson, 2012). Un rasgo por destacar en el caso del IFED es que los propios partidos políticos identificaron los temas sobre los cuales el Instituto centra su acción. De todas formas, como señala Thompson (2012), a través de distintos documentos regionales, existe una base normativa congruente para avanzar en esta nueva función que los organismos electorales centran en tres grandes cuestiones: la capacitación electoral, la información a la ciudadanía, y el impulso de programas educativos de largo alcance. Por lo tanto, se generan así herramientas para atender nuevas expectativas ciudadanas (Picado, 2012).

Esta tarea de educación es hoy central, puesto que el Tribunal ve con preocupación la disminución, elección a elección, del caudal de votantes que acuden a participar en los procesos democráticos. Orietta (Comunicación personal, 2014), lo destaca especialmente en las votaciones municipales,

En un país donde hasta el 98 no era pensable que la gente se abstuviera de votar, ese aumento sostenido del 98 a la fecha, ha bajado de manera muy importante en la municipal. Hay explicaciones, ¿verdad? La municipal iba junto con la nacional hasta el '98. Al separarse, y además, lamentablemente la reforma que separa las

² Tomado el 07-08-2015 de <http://www.Tribunal Supremo de Elecciones.go.cr/quienessomos.htm>

elecciones municipales, digo que yo fue hecha con la mejor de las intenciones, pero fue hecha toda por pedazos.

Este hecho resulta central. Ciertamente, en un país con altos índices de participación, ya que entre 1962 y 1994 el abstencionismo se mantuvo en promedio entre un 18 y un 20%; en 1998 se produjo un incremento sobrepasando el 30%. Mientras que en las elecciones de 2002 y 2006 siguió en aumento; en las elecciones de 2010 disminuyó, pero siempre ubicándose por sobre el 30% (Fournier, 2012, p. 63). Para el año 2011, entre los motivos señalados para no participar se mencionan el desinterés en un 19,6%, la corrupción de los políticos 30,1%, el incumplimiento de las promesas electorales 20,9%, la decepción con la política 10,7%, y la desconfianza hacia los políticos 7,8% (Fournier, 2012, p. 65). Como señala Raventós (2012), en estos datos hay que hacer una aclaración de importancia. Mientras que antes de 1998 los abstencionistas eran personas con menores niveles de escolaridad, menor nivel socioeconómico, y procedentes de las regiones más remotas, en 1998 la abstención aumentó proporcionalmente en todos los sectores socioeconómicos, en todo el territorio costarricense, en personas de todas las edades; "por lo que se califica como un efecto de época de expresión del malestar político" (Raventós, 2012, p. 147).

Sin embargo, en el mismo estudio sobre respuestas ciudadanas ante el malestar con la política del año 2011, ante la pregunta acerca del nivel de confianza en las instituciones, solo el Tribunal Supremo de Elecciones alcanzó la nota aprobatoria. La razón que menciona investigación es clara: "La ciudadanía tiene mayor confianza en los poderes de Estado que percibe ajenos a la política: el Tribunal Supremo de Elecciones y los Tribunales de Justicia..." (Raventós, 2012, p. 34).

Por lo tanto, y teniendo en cuenta los datos precedentes, la tarea encomendada al Tribunal a través del IFED es de un enorme compromiso, y abre espacios no solo a nuevos desafíos, sino también a nuevas interrogantes. Sin embargo, es la institución con mayor aceptación social como para emprender un esfuerzo de esta naturaleza. Guillermo (Comunicación personal, 2014), compartió de manera franca su escepticismo sobre el tema:

Pero entonces hemos empezado en América Latina a encomendarles cada vez más competencias, y algunas que la gente encontraba muy natural [...] bueno, por qué no educan

en democracia los órganos electorales, ya que hacen bien las elecciones, las elecciones son esenciales para la democracia, todos entendemos que hay problemas con los valores en nuestras sociedades y en nuestros sistemas, y entonces por qué no educan en democracia, entonces las competencias de los órganos electorales, además de hacer elecciones es educar en democracia [...] uno se pregunta es eso correcto o empieza a desnaturalizar al organismo electoral para convertirlo prácticamente en el organismo encargado de cualquier cosa que la política no puede resolver, ahí vamos a lo último, y eso es lo más peligroso: ya trasladarle competencias que son de imposibles cumplimiento, o hacerlo sin consultarle, entonces sin saber cuáles son sus recursos, su opinión, la viabilidad técnica que le ven...

Estas nuevas tareas de educación ciudadana no sólo en Costa Rica, sino en los órganos electorales de la región, empuja a estos a los límites mismos de sus capacidades. Muchas veces, de manera riesgosa. Entonces:

Empezar a llevarlos por vía de cargarlos de atribuciones a la incompetencia, y por lo tanto a su desprestigio, y por lo tanto a poner en cuestionamiento su papel en el marco de la democracia actual latinoamericana. (Guillermo, comunicación personal, 2014).

Este es otro desafío que debe enfrentar el Tribunal Supremo de Elecciones, especialmente en un contexto marcado por la creciente apatía y desafección ciudadana hacia la política.

Junto a estas cuestiones se agregan otras dos, de indudable importancia, pero que recibieron menos menciones entre los entrevistados. En primer lugar, el reto de mantener los altos estándares alcanzados en la organización electoral. Esta tarea demanda trabajo permanente a fin de sostener, la calidad de la organización electoral:

Los mismos niveles de desempeño en el buen hacer de la administración electoral, del registro civil, de la distritación electoral, toda la modernización del sistema civil y electoral en términos tecnológicos, esa es una prioridad mayor porque, por ejemplo, la renovación de cédula con los nuevos aditamentos que tienen ya en otros países de la región, desde incluirle el tema del chip, la firma digital, etc. Es decir,

hay un remozamiento de todo el sistema informático de la base de datos civil, de la base de datos electoral, eso es más prioritario para nosotros, porque eso sí hace no sólo a la vida civil permanente del país... (Orietta, comunicación personal, 2014).

Finalmente, una cuestión que apunta a reforzar la calidad, la transparencia y la precisión del sistema electoral, es la cuestión del voto electrónico. Como señalan los entrevistados, este no es aún un reclamo mayoritario en la sociedad costarricense, entre otras cuestiones, porque el sistema tradicional de papeletas ha tenido un buen desempeño hasta ahora. Sin embargo, el voto electrónico no sólo eleva el nivel técnico del proceso electoral. A pesar de que el Tribunal Supremo de Elecciones mantuvo conversaciones al respecto con otros organismos electorales de la región (Brasil, México), y de que realizó pruebas piloto, con amplia aceptación social, es poco lo que se avanzó hasta el momento. Dentro de los motivos que detienen el cambio tecnológico, se encuentra la cuestión económica:

El problema fundamental que nosotros tenemos aquí es un problema económico. No hay otra explicación. Hay también un grupo de la sociedad que tenderían más bien a rechazarlo. Pero en las pruebas piloto que hemos hecho, el Tribunal hizo una en la elección municipal del 2002, reiteró una ahora más a título de prueba piloto, los resultados de la población han sido muy positivos. [...] Pero la última evaluación, nosotros hemos hecho ya tres estudios de pre-factibilidad, entramos a conversar con muchos organismos financieros nacionales e internacionales de los que forma parte Costa Rica, la última evaluación que se hizo y presupuestación para el año 2010 arrojaba un total de 40 millones de dólares. (Orietta, comunicación personal, 2014).

El desafío de dotar el sistema electoral con elementos tecnológicos, a fin de otorgarle mayor rapidez, eficacia y transparencia, es el último de los retos identificados por nuestros entrevistados.

4. DISCUSIÓN DE LOS RESULTADOS

De acuerdo con Huntington, la "institucionalización es el proceso mediante el cual las organizaciones y los procedimientos adquieren valor y estabilidad." (1990, p. 12). Retomado algunas notas señaladas por Mainwaring y Torcal (2005, p. 146), en su trabajo sobre la

institucionalización de los partidos políticos, podemos señalar que un órgano institucionalizado se caracteriza por su estabilidad en el tiempo; cuenta con profundas raíces sociales; los actores políticos le otorgan legitimidad; y no se encuentra subordinado a la estrategia de los actores políticos, sino que es independiente y valorado en sí mismo. Aplicando estas características al Tribunal Supremo de Elecciones, vemos que se cumplen a cabalidad, tal como se ve en el desarrollo de este trabajo.

A su vez, la institucionalización de los órganos electorales refuerza al propio sistema democrático en la medida en que genera ventajas de importancia incuestionable: hay una estructura establecida y conocida por todos, se desarrolla un cuerpo de funcionarios capacitados para llevar a cabo sus funciones, hay mayor eficiencia en el desarrollo de sus actividades, a las que se pueden sumar las que las circunstancias requieran como, por ejemplo, la educación cívica (Pérez, 2011, p. 109).

Evidentemente, el Tribunal Supremo de Elecciones cuenta con todas estas características: se trata de un órgano constitucional autónomo, institucionalizado, valorado por la sociedad, con alta percepción de legitimidad, y respetado por los actores políticos.

Desde luego, la contraparte de la institucionalización del Tribunal Supremo de Elecciones es la propia estabilidad democrática, entendiéndola por tal a "la capacidad del sistema político para mantener un orden público compatible con el ejercicio de las libertades y garantías civiles y políticas estipuladas por una Constitución Política, y una legislación que cumple con las condiciones internacionalmente aceptadas para la existencia de una democracia" (Proyecto Estado de la Nación, 2001, p. 131).

Como señala la Auditoría Ciudadana, este orden se basa en una mayoría que apoya a las instituciones democráticas, respaldo que tiene su base en el afianzamiento de un Estado democrático y social de derecho (Proyecto Estado de la Nación, 2001, p. 131).

Ahora bien, contrario a lo que muchos podrían esperar, la estabilidad democrática no implica inmovilismo ni mucho menos, ausencia de problemas. Todo lo contrario, en Costa Rica la estabilidad democrática coincidió con importantes cambios en el interior del país, en un contexto regional signado por el autoritarismo (aunque paradójicamente, estable durante años). Desde el punto de vista nacional, las últimas décadas del siglo XX son de rápido cambio social, crisis económicas, e incluso retrocesos para algunos sectores sociales. La democracia resultante se ve

sometida a algunos desafíos que se ratifican en nuestro propio trabajo de campo. Entre ellas, el cambio en el balance de poderes, con un Ejecutivo débil, un Legislativo con poca capacidad de control político y un fortalecimiento notable del Poder Judicial, especialmente a partir de la creación de la Sala Constitucional. El poder electoral, que desde la reforma de 1975 se equipara en rango e independencia a los demás poderes del Estado, garantiza procesos electorales libres, competidos y limpios. La sociedad civil se diversifica e independiza de los poderes públicos, aunque ve disminuidos sus niveles de participación política, especialmente en lo electoral. Una sociedad con una tradición de respeto a los derechos humanos y al Estado de derecho, pero con un creciente descontento ciudadano (Proyecto Estado de la Nación, 2001, pp. 137-160).

Desde el punto de vista electoral y partidista, son décadas en que comienza a crecer la volatilidad electoral, se debilitan los vínculos entre los ciudadanos y los partidos políticos, lo que genera gobiernos divididos, en un contexto marcado por las dificultades crecientes para concretar acuerdos políticos duraderos. Crece la legitimidad del Gobierno, pero también sus responsabilidades políticas y sociales, mientras que no se detecta un crecimiento similar de sus capacidades para hacer frente a estos retos (Merino del Río, 1995 y Straface, 2008).

Algunos de estos problemas son compartidos por las demás democracias de la región (como la desafección ciudadana), pero otros son propios del sistema costarricense. Un hecho notable que debe ser destacado en este sentido es la confianza que los costarricenses muestran en el Tribunal Supremo de Elecciones, el respeto a su autonomía, y la creencia en su legitimidad, más allá de cualquier problema que pueda surcar en el horizonte político nacional. Este compromiso de la población y de los actores políticos con la institución garante del régimen democrático, resulta ser el mayor reaseguro del sistema contra los desafíos que puedan surgir (Inglehart, 1988). Por lo tanto, siguiendo una interpretación ampliamente difundida, la estabilidad democrática trae aparejado el "reforzamiento, afirmación, robustecimiento del sistema democrático, encaminado a aumentar su estabilidad, su capacidad de persistencia y a contrarrestar y prevenir posibles crisis" (Morlino, 1986, p. 13).

Sin embargo, esta democracia persistente y estable tiene sus propios problemas, diferentes a los que enfrentaba en su etapa fundacional. Señala Morlino (1986) que las características propias del proceso de consolidación son la generación de pautas repetidas de comportamiento, la adaptación

institucional, la autonomía, la creación de identidades, el refuerzo de las organizaciones, ya sea por el paso del tiempo o por su legitimación debido a su funcionamiento. "Está claro que si existe ya una amplia legitimación del régimen, y además no hay amenazas, el refuerzo y la posible legitimación posterior serán sólo, y ante todo resultado del paso del tiempo" (Morlino, 1986, p. 20).

A su vez, la consolidación puede afectar los siguientes ámbitos: las estructuras y procedimientos democráticos, las relaciones entre estructuras o poderes previstos en el ordenamiento de un país, los partidos y sistemas de partidos, las estructuras de intereses, las relaciones de mediación - sociedad civil-, las relaciones de mediación del régimen (Morlino, 1986, p. 20).

Justamente, los desafíos detectados en este trabajo, que afectan al Tribunal Supremo de Elecciones, pueden ser ubicados en estas modalidades y ámbitos de expresión.

En primer lugar, los desafíos surgen de las relaciones con los demás poderes del Estado. Con el Poder Ejecutivo, vía el Ministerio de Hacienda, las controversias que se presentan son de marcado carácter presupuestal; la relación con la Sala Constitucional, y las controversias que se generan en este ámbito, son de índole competencial. Ninguno de estos conflictos llegan a alterar la autonomía del Tribunal. Más aún, la relación con la Sala constitucional ayudó a redefinir su papel, no solo dentro del sistema electoral, sino dentro del propio andamiaje institucional del Estado. En cambio, la relación presupuestaria con el Ejecutivo implica un constante forcejeo que no deja de ser desgastante para el Tribunal.

En segundo lugar, la formación ciudadana a través del IFED representa un importante desafío en el que el Tribunal debe trabajar sobre la desafección política, típica de las democracias contemporáneas, incluso las más consolidadas (García, 2009), pero que en buena medida no es originada por el Tribunal, aunque lo afecta. Partidos políticos, instituciones de Gobierno, medios de comunicación, contribuyen de forma directa a aumentar la desafección política. Sin embargo, como menciona uno de los entrevistados, es al Tribunal Supremo de Elecciones a quien se le asigna la responsabilidad directa en su tratamiento. Esta responsabilidad pone en el centro de la luz pública un desafío al que es sometido la mayoría de los órganos encargados de la administración electoral en la región. Esto es: batallar con todos aquellos problemas que las instituciones tradicionales del

sistema político no son capaces de resolver. Este desafío puede tratarse de una auténtica "atribución envenenada" en manos de los órganos electorales en la medida en que no logren responder a las expectativas depositadas en ellos. En términos de Morlino (1986), este desafío afecta tanto a los partidos políticos, las instituciones del Estado y sus relaciones con la sociedad civil.

Finalmente, un tercer grupo de desafíos tiene que ver con hacer cada vez mejor lo que ya se hace bien. Esto es, las cuestiones relacionadas con la administración electoral, los propios procesos electorales y sus estructuras, su modernización y eficacia.

Si el primer desafío se vincula con el sistema político; el segundo, con la cultura política y sus valores; el tercero es el desafío de la eficiencia.

La diferencia que exhibe el Tribunal Supremo de Elecciones respecto de otros órganos electorales de reciente creación radica en que este no sólo enfrenta problemas cualitativamente diferentes en la medida en que se desempeña en el contexto de una democracia estable y socialmente valorada, sino que además cuenta con un importante grado de legitimidad y un capital político significativo para enfrentarlos, sin que ello ponga en riesgo su autonomía, su eficacia, ni su legitimidad, atributos que lo convierten en auténtico garante del sistema político de Costa Rica.

Literatura citada

- Ackerman, J. M. (2007). *Organismos autónomos y democracia: El caso de México*. México, D.F.: Universidad Nacional Autónoma de México Siglo Veintiuno.
- Aguilar, I. y Picado, H. (2012). La formación en democracia: Nueva tendencia en los organismos electorales latinoamericanos. *Revista de Derecho Electoral*, (14), 116-141.
- Alonso, J., y Aziz, A. (2005). *Campo electoral, espacios autónomos y redes: El consejo general del IFE (1996-2005)*. México: CIESAS - Instituto de Investigaciones Histórico-Sociales, Universidad Veracruzana.
- Arias, B. (2011a). La competencia electoral de la Sala Constitucional de Costa Rica. *Revista de Derecho Electoral*, (11), 1-36.
- Arias, B. (2011b). Límites de competencia entre el TSE y la Sala Constitucional. *Revista de Derecho Electoral*, (12), 1-13.

- Bou, Z. (2010). Sistema electoral costarricense, seis décadas de probada efectividad. *Revista de Derecho Electoral*, (9), 1-20.
- Brenes, L. D. (2013). *El rol político del juez electoral*. San José de Costa Rica: IFED-TSE.
- Creswell, J. W. (2007). *Qualitative Inquiry & Research Design: Choosing Among five Approaches* (2nd ed.). Thousand Oaks: Sage Publications.
- Fournier, M. V. (2012). El abstencionismo. En: C. Raventós, M. V Fournier , D.Fernández y R. Alfaro (Eds.). *Respuestas ciudadanas ante el malestar con la política: Salida, voz y lealtad*. San José, C.R.: Universidad de Costa Rica : Tribunal Supremo de Elecciones.
- García, O. (2009). *¿Comunicando desafección?: la influencia de los medios en la cultura política*. México, D.F.: Tecnológico de Monterrey-Fontamara.
- Huntington, S. P. (1990). *El orden político en las sociedades en cambio* (Presentación de la segunda edición). Buenos Aires: Paidós.
- Inglehart, R. (1988). Cultura política y democracia estable. *REIS*, 42, 45-65.
- Jurado, J. (2011). Delimitación de competencias entre la Sala Constitucional y el Tribunal Supremo de Elecciones. *Revista de Derecho Electoral*, (11), 1-29.
- Mainwaring, S., y Torcal, M. (2005). La institucionalización de los sistemas de partidos y la teoría del sistema partidista después de la tercera ola democratizadora. *América Latina Hoy*, (41), 141-173.
- Merino, J. (1995). Costa Rica: Desafíos a la gobernabilidad democrática. *Revista Reflexiones*, (37), 1-11.
- Mora, C. (2010). La creación del Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica en 1949: Sus antecedentes y significado en la institucionalidad nacional. *Revista de Derecho Electoral*, (9), 1-52.
- Morlino, L. (1986). Consolidación democrática. Definición, modelos, hipótesis. *REIS*, 35:7-61.
- Muñoz, H.A. (2005). *El Tribunal Supremo de Elecciones en Costa Rica*. Informe final para el undécimo informe sobre el Estado de la Nación y el Desarrollo Humano Sostenible. Recuperado de: http://estadonacion.or.cr/files/biblioteca_virtual/011/El_Tribunal_Supremo_Elecciones.pdf

- Picado, H. (2012). Diseño del Instituto de Formación y Estudios en Democracia. *Revista de Derecho Electoral*, (14), 168-189.
- Proyecto Estado de la Nación (Costa Rica). (2001). *Auditoria ciudadana sobre la calidad de la democracia* (1. ed.). San José, C.R.: Proyecto Estado de la Nación.
- Pérez, H. (2011). Modelos de organización electoral en América Latina. *Quid Iuris*, 14, 103-122.
- Raventós, C. (2012). Aproximación a las dimensiones del malestar con la política y los políticos. En: C. Raventós, M. V Fournier , D.Fernández y R. Alfaro (Eds.). *Respuestas ciudadanas ante el malestar con la política: Salida, voz y lealtad*. San José, C.R.: Universidad de Costa Rica : Tribunal Supremo de Elecciones.
- Raventós, C. (2012). Salida, voz y lealtad en respuesta al malestar con la política. ¿Hay evidencia de que estén conduciendo a correcciones en el sistema? En: C. Raventós, M. V Fournier , D.Fernández y R. Alfaro (Eds.). *Respuestas ciudadanas ante el malestar con la política: Salida, voz y lealtad* (pp. 63-79). San José, C.R.: Universidad de Costa Rica : Tribunal Supremo de Elecciones.
- Sobrado, L. A. (2008). Los organismos electorales: Autonomía, formación electoral y democracia. *Revista de Derecho Electoral*, (6), 1-20.
- Sobrado, L. A. (2010). El régimen electoral en la Constitución de 1949. *Revista de Derecho Electoral*, (9), 1-29.
- Straface, F. (2008). Gobernabilidad democrática en Costa Rica: ¿"Hipergradualismo", cansancio reformista o desacuerdo sobre el modelo deseado? . En: M. Gutiérrez y F. Straface (Eds.). *Democracia estable ¿alcanza? Análisis de la gobernabilidad en Costa Rica*. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Strauss, A. L., y Corbin, J. M. (2002). *Bases de la investigación cualitativa: técnicas y procedimientos para desarrollar la teoría fundamentada*. Medellín: Universidad de Antioquia.
- Taylor, S. J., y Bogdan, R. (1987). *Introducción a los métodos cualitativos de investigación: La búsqueda de significados*. México: Paidós.
- Thompson, J. (2012). La labor educativa en el marco de las competencias de los organismos electorales en América Latina. *Revista de Derecho Electoral*, (14), 1-26.