



**San Marcos**

**UNIVERSIDAD EN CIENCIAS ADMINISTRATIVAS SAN MARCOS  
CARRERA DE ADMINISTRACIÓN DE EMPRESAS**

**PROPUESTA METODOLÓGICA PARA FORTALECER LA  
FORMULACIÓN DEL PLAN ESTRATÉGICO DEL TRIBUNAL  
SUPREMO DE ELECCIONES**

**PROYECTO DE GRADUACIÓN PARA OPTAR POR EL GRADO DE  
LICENCIATURA EN ADMINISTRACIÓN DE EMPRESAS**

**ASTRID VALVERDE BERMÚDEZ**

**SAN JOSÉ, COSTA RICA**

**AGOSTO, 2023**



**#1 EN EDUCACIÓN  
VIRTUAL**



**APRENDIZAJE  
AUMENTADO**

## Agradecimiento

Agradezco al cuerpo docente y administrativo de la Universidad San Marcos, de forma especial a la profesora Grettel Hernández Valdés por su colaboración e interés en este trabajo. Adicionalmente agradezco las señoras Sandra Mora Navarro, Marilyn Bravo Cordero y al señor Armando Machado Aguilar profesionales de la Dirección Ejecutiva del Tribunal Supremo de Elecciones, quienes me brindaron su tiempo y su cooperación para ayudarme en esta investigación.

## Dedicatoria

Le dedico el resultado de este trabajo a toda mi familia. Principalmente, a mis padres Ulíer y Ana Virginia quienes me han enseñado de perseverancia y empeño, con una enorme dosis de amor y sin pedir nada a cambio.

También quiero dedicarle este trabajo a mi hijo Andrés, eres mi mayor tesoro y la fuente más pura de mi inspiración, este logro también es tuyo. Estoy muy orgullosa de ser tu mamá.

## Tabla de contenido

<b>RESUMEN</b> .....	<b>1</b>
<b>ABSTRACT</b> .....	<b>2</b>
<b>INTRODUCCIÓN</b> .....	<b>3</b>
<b>CAPÍTULO I. PROBLEMA Y PROPÓSITO</b> .....	<b>5</b>
<b>1.1 ESTADO ACTUAL DE LA INVESTIGACIÓN</b> .....	<b>5</b>
1.1.1 ANTECEDENTES DE LA INVESTIGACIÓN .....	6
1.1.2 SÍNTESIS DE LOS ANTECEDENTES .....	9
<b>1.2 FORMULACIÓN DEL PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN Y SU SISTEMATIZACIÓN</b> .....	<b>10</b>
1.2.1 FORMULACIÓN DEL PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN .....	10
1.2.2 SISTEMATIZACIÓN DEL PROBLEMA .....	10
<b>1.3 JUSTIFICACIÓN DEL ESTUDIO</b> .....	<b>10</b>
1.3.1 JUSTIFICACIÓN TEÓRICA .....	12
1.3.2 JUSTIFICACIÓN METODOLÓGICA .....	14
1.3.3 JUSTIFICACIÓN PRÁCTICA .....	15
<b>1.4 OBJETIVOS DEL ESTUDIO</b> .....	<b>17</b>
1.4.1 OBJETIVO GENERAL .....	17
1.4.2 OBJETIVOS ESPECÍFICOS .....	17
<b>1.5 DELIMITACIONES Y ALCANCES DE LA INVESTIGACIÓN</b> .....	<b>17</b>
1.5.1 DELIMITACIONES .....	17
1.5.2 ALCANCES .....	18
<b>CAPÍTULO II. MARCO TEÓRICO</b> .....	<b>20</b>
<b>2.1 MARCO SITUACIONAL</b> .....	<b>20</b>
<b>2.2 ANTECEDENTES DEL TRIBUNAL SUPREMO DE ELECCIONES</b> .....	<b>21</b>
2.2.1 RESEÑA HISTÓRICA .....	23
2.2.2 MISIÓN Y VISIÓN .....	28
2.2.3 ORGANIGRAMA .....	29
<b>2.3 ANÁLISIS DEL ENTORNO</b> .....	<b>31</b>
2.3.1 ANÁLISIS FODA .....	31
2.3.2 FUERZAS COMPETITIVAS .....	32
2.3.3 VENTAJA COMPETITIVA .....	33
<b>2.4 MARCO TEÓRICO</b> .....	<b>34</b>
2.4.1 ANTECEDENTES DE LA INVESTIGACIÓN .....	34
2.4.2 BASES TEÓRICAS .....	35
2.4.2.1 ADMINISTRACIÓN .....	35
2.4.2.2 ADMINISTRACIÓN PÚBLICA .....	36
2.4.2.3 PLANIFICACIÓN .....	37
2.4.2.4 PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA .....	39
2.4.2.5 PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA PROSPECTIVA .....	41
2.4.2.6 DEMOCRACIA .....	42
2.4.3 BASES LEGALES .....	44

2.4.4	SISTEMA DE VARIABLES .....	45
2.4.5	DEFINICIÓN DE TÉRMINOS BÁSICOS .....	46
<b>CAPÍTULO III. MARCO METODOLÓGICO.....</b>		<b>51</b>
<b>3.1</b>	<b>DEFINICIÓN DEL ENFOQUE METODOLÓGICO Y MÉTODO DE INVESTIGACIÓN.....</b>	<b>51</b>
<b>3.2</b>	<b>TIPO DE INVESTIGACIÓN.....</b>	<b>51</b>
<b>3.3</b>	<b>MÉTODO DE INVESTIGACIÓN.....</b>	<b>52</b>
<b>3.4</b>	<b>DISEÑO DE LA INVESTIGACIÓN .....</b>	<b>53</b>
<b>3.5</b>	<b>SUJETOS Y FUENTES DE INFORMACIÓN.....</b>	<b>53</b>
3.5.1	FUENTES DE INFORMACIÓN PRIMARIA .....	53
3.5.2	FUENTES DE INFORMACIÓN SECUNDARIA .....	54
<b>3.6</b>	<b>INSTRUMENTOS Y TÉCNICAS UTILIZADAS EN LA RECOPIACIÓN DE LOS DATOS .....</b>	<b>54</b>
3.6.1	REVISIÓN BIBLIOGRÁFICA .....	54
3.6.2	ENTREVISTAS A PROFUNDIDAD.....	55
<b>CAPÍTULO IV. ANÁLISIS DE DATOS .....</b>		<b>56</b>
<b>4.1</b>	<b>FORMULACIÓN PEI 2019-2025.....</b>	<b>56</b>
<b>4.2</b>	<b>CRITERIO ESPECIALIZADO .....</b>	<b>61</b>
4.2.1	LA FORMULACIÓN DE LOS PLANES ESTRATÉGICOS.....	63
4.2.2	ASPECTOS A CONSIDERAR. ....	63
4.2.3	OPORTUNIDADES DE MEJORA. ....	65
<b>4.3</b>	<b>COMPARACIÓN PEI 2019-2025 VERSUS PROPUESTA.....</b>	<b>68</b>
<b>CAPÍTULO V. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES .....</b>		<b>71</b>
<b>5.1</b>	<b>CONCLUSIONES .....</b>	<b>71</b>
<b>5.2</b>	<b>RECOMENDACIONES .....</b>	<b>73</b>
<b>CAPÍTULO VI. PROPUESTA .....</b>		<b>77</b>
<b>6.1</b>	<b>ENFOQUE Y HERRAMIENTAS ADMINISTRATIVAS .....</b>	<b>79</b>
<b>6.2</b>	<b>POBLACIONES DE INTERÉS .....</b>	<b>80</b>
<b>6.3</b>	<b>METODOLOGÍA PARA LAS POBLACIONES PROPUESTAS .....</b>	<b>84</b>
<b>6.4</b>	<b>CRONOGRAMA.....</b>	<b>91</b>
<b>BIBLIOGRAFÍA.....</b>		<b>93</b>
<b>ANEXO 1.....</b>		<b>95</b>
<b>ANEXO 2.....</b>		<b>98</b>

## Tablas

<b>Tabla 1. Ficha técnica del TSE</b>	<b>9</b>
<b>Tabla 2. Sistema de variables</b>	<b>45</b>
<b>Tabla 3. Participantes formulación PEI 2019-2025 del TSE</b>	<b>59</b>
<b>Tabla 4. Personal experto entrevistado del TSE</b>	<b>61</b>
<b>Tabla 5. Comparación PEI 2019-2025 versus Propuesta</b>	<b>70</b>

## Figuras

<b>Figura 1. Fases para la formulación del PEI</b>	<b>15</b>
<b>Figura 2. Políticas del TSE</b>	<b>21</b>
<b>Figura 3. Organigrama del TSE</b>	<b>30</b>
<b>Figura 4. FODA del TSE desde la ciudadanía</b>	<b>31</b>
<b>Figura 5. FODA del TSE desde el personal</b>	<b>31</b>
<b>Figura 6. Principios generales del proceso electoral costarricense</b>	<b>33</b>
<b>Figura 7. Elementos del proceso administrativo</b>	<b>36</b>
<b>Figura 8- Prospectiva y concepción de escenarios</b>	<b>42</b>
<b>Figura 9. Fases para la formulación del PEI 2019-2025</b>	<b>57</b>

## **RESUMEN**

La planificación refiere a un proceso sistémico, integral y continuo que se operacionaliza mediante la elaboración, ejecución y evaluación de políticas, planes, programas y proyectos, con el fin de alcanzar los objetivos y metas con los cuales se pretende impactar positivamente el entorno, por medio de la generación de oportunidades e incidiendo en la calidad de los bienes y los servicios públicos que prestan las instituciones.

La planificación estratégica en las organizaciones constituye un proceso fundamental en la toma de decisiones y, en este caso, de las instituciones del estado como es el caso del Tribunal Supremo de Elecciones (TSE), por cuanto posibilita identificar su razón de ser; pues se declara tanto la manera en que se visualiza a futuro como los proyectos que considera prioritarios en un lapso determinado, así como las acciones a realizar para alcanzar las metas establecidas según los objetivos propuestos, esto da paso al aprovechamiento de oportunidades y un adecuado control en un ambiente propositivo frente a cambios en el entorno, en procura de una mejora continua en la satisfacción de las necesidades de servicio y productos que demanda el público usuario.

La investigación que se presenta atiende a la necesidad de que el TSE revise y actualice lo actuado al enunciar su Plan Estratégico Institucional (PEI), como consecuencia de una labor de análisis, interpretación y toma de decisiones por parte de sus autoridades y el personal electoral, en virtud del mandato institucional y su aporte al desarrollo nacional. En este contexto, se propone una metodología para fortalecer su formulación.

Palabras claves: Planificación Estratégica, Tribunal Supremo de Elecciones, Plan Estratégico Institucional.

## **ABSTRACT**

*Planning refers to a systemic, integral, and continuous process that is operationalized through the elaboration, execution, and evaluation of policies, plans, programs, and projects. The goal of this process is to achieve objectives and goals that will positively impact the environment. This impact is achieved through the generation of opportunities and by influencing the quality of public goods and services provided by institutions.*

*Strategic planning within organizations constitutes a fundamental process in decision-making. In the case of state institutions like the Supreme Electoral Tribunal (TSE by its acronym in Spanish), strategic planning plays a pivotal role. It helps to identify the institution's *raison d'être*, provides a vision for the future, determines priority projects within a given period, and outlines actions required to meet established goals. This approach enables the organization to seize opportunities and maintain proactive control amidst changing environments. The aim is to continually enhance service quality and meet the demands of the user public.*

*The investigation presented addresses the TSE's need to review and update its Institutional Strategic Plan (ISP). This review involves analysis, interpretation, and decision-making by the authorities and electoral personnel. The intent is aligned with the institutional mandate and its contribution to national development. To this end, a methodology is proposed to strengthen the formulation of the ISP.*

*Keywords: Strategic Planning, Supreme Court of Elections, Institutional Strategic Plan.*

## INTRODUCCIÓN

La presente investigación corresponde a presentar una propuesta metodológica para formular el plan estratégico institucional del Tribunal Supremo de Elecciones, como proyecto para optar por el grado de licenciatura en Administración de Empresas en la carrera de Administración de Empresas de la Universidad San Marcos y se estructura mediante el desarrollo de seis capítulos.

El primer capítulo trata el problema de investigación e introduce el tema a investigar y justifica su importancia; además de que establece el objetivo general y los objetivos específicos, así como sus alcances y limitaciones.

El marco teórico se presenta en el segundo capítulo, se contextualiza la investigación a partir del marco conceptual, seguido de los antecedentes del Tribunal Supremo de Elecciones, además del estado de situación al momento de la investigación.

En el tercer capítulo se detalla el marco metodológico de la investigación, en el cual se define el enfoque y tipo de estudio; asimismo, se da cuenta de aspectos como el diseño empleado, las fuentes de información, así como los instrumentos y las técnicas utilizadas para recopilar los datos.

El capítulo cuarto contempla el análisis de los datos, al mostrar tres momentos de la investigación, alineados con los objetivos propuestos: el primero relacionado con el análisis de lo actuado en el PEI 2019-2025, la valoración del criterio especializado, así como un análisis comparativo entre la formulación del plan estratégico vigente y la propuesta.

En el quinto se presentan las principales conclusiones y recomendaciones obtenidas a partir del análisis del tema investigado, con esto se da respuesta a los objetivos general y específicos planteados; así como a la pregunta problematizadora.

En el capítulo sexto, se presenta una propuesta metodológica para la formulación del plan estratégico del Tribunal Supremo de Elecciones y se identifica el valor agregado respecto de la metodología utilizada para elaborar el plan estratégico vigente en el organismo electoral.

## **CAPÍTULO I. PROBLEMA Y PROPÓSITO**

### **1.1 Estado actual de la investigación**

La Constitución Política de la República de Costa Rica promulgada el 7 de noviembre de 1949, crea el Tribunal Supremo de Elecciones (TSE), como una institución con la investidura de un poder de la República, al que se le asignan responsabilidades atinentes a organizar, dirigir y controlar todos los actos relativos al sufragio de manera exclusiva e independiente, incorporando bajo su dependencia al Registro Civil, al tenor de lo señalado por Cambronero (2022).

La función constitucional encomendada al órgano electoral requiere del uso óptimo de los recursos disponibles que le asigna la Hacienda Pública para hacer frente a las necesidades del cada vez más exigente público usuario de sus servicios y productos; por lo tanto, se identifica la necesidad de robustecer el proceso de formulación de su plan estratégico, con el fin de que se planifique con mayor claridad y propiedad y se definan las estrategias institucionales en el mediano y largo plazo, de manera que se permita alinear todos los esfuerzos hacia el cumplimiento de metas comunes, al tiempo que se identifican las acciones requeridas en el corto plazo con las cuales se permite avanzar, esto se basa en mediciones, con las cuales se deben realimentar los procesos hacia la mejora continua en el servicio proporcionado a la ciudadanía costarricense.

En razón de lo anterior, en esta investigación se pretende elaborar una propuesta metodológica para la formulación del plan estratégico del TSE, a la luz de la revisión de material bibliográfico actualizado y entrevistas a personal que coordina y ha participado en su formulación. A partir de la propuesta que sustenta este proyecto, se adiciona una simulación de su aplicación, como forma de ilustrar sus efectos prácticos.

### **1.1.1 Antecedentes de la investigación**

El Tribunal Supremo de Elecciones (TSE) constituyó una de las trascendentales innovaciones institucionales de la Constitución Política de 1949. En una coyuntura histórica en la cual el irrespeto a las urnas desembocó en un conflicto bélico, los constituyentes optaron por diseñar al organismo electoral con garantías para su independencia.

En términos prácticos el TSE adquirió la condición de cuarto Poder del Estado, equiparándose al Poder Legislativo, Ejecutivo y Judicial, se le confieren funciones exclusivas de organización, arbitraje y validación de los procesos electorales.

Así, el artículo 9 de la Constitución Política de la República de Costa Rica, refiere a la creación de: “[...] 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”.

Entre sus funciones, consignadas en el artículo 102 de la Constitución Política, se puede citar, entre otras: “Interpretar en forma exclusiva y obligatoria las disposiciones constitucionales y legales referentes a la materia electoral”.

Respecto de su jerarquía, el TSE lo integran tres magistrados propietarios que nombra la Corte Suprema de Justicia por períodos de seis años. En época electoral el Tribunal se amplía a cinco magistrados, quienes tienen las mismas condiciones y requisitos que los del Poder Judicial.

A partir de los documentos institucionales disponibles relacionados con la formulación de los planes estratégicos, se destacan los aspectos relevantes:

- a) Los inicios de la planificación estratégica en el TSE se circunscriben a finales de los 90 e inicios de los años 2000, a partir de un mandato legal generado por la Contraloría General de la República y a solicitud del Ministerio de Planificación (Mideplan), ente

del Poder Ejecutivo que facilitó la participación de un experto para capacitar y acompañar el proceso.

- b) La formulación del primer PEI 2002-2007 únicamente incluyó las consideraciones de las jefaturas y la magistratura, con una visión de no democratizar la toma de decisiones debido al reducido tiempo disponible para su atención; por lo tanto, los altos mandos con alguna participación de jefaturas definieron las acciones estratégicas.
- c) Ese primer PEI se formuló mediante contratación de una empresa que tenía una metodología ya desarrollada, la cual aplicó en el TSE sin considerar las particularidades propias de la organización. Esta experiencia, permitió a la institución iniciar un proceso de sensibilización con la temática, así como la identificación de grandes temas o ejes temáticos. Inicialmente este PEI se proyectó para el lapso 2002-2005, no obstante, con el propósito de contar con una realidad interna y externa que mejorara el ambiente laboral y que permitiese enfrentar el proceso electoral del 2006, luego fue extendida hasta el 2007 a partir de un documento interno generado por la Dirección Ejecutiva.
- d) Para el segundo PEI 2008-2013 la Administración propone un proceso participativo y utiliza recursos internos. Se solicitó a las jefaturas reunirse con su equipo de trabajo y elaborar un análisis FODA y el marco filosófico institucional mediante el uso de matrices, lo que fue consolidado por la Dirección Ejecutiva para aprobación del Tribunal. Este PEI, inicialmente dispuesto para 2008-2012, fue ampliado en un año según lo acordado por el TSE en su sesión ordinaria n.º 091-2011 del 4 de octubre de 2011.
- e) El procedimiento descrito consumió mucho recurso para su aplicación y procesamiento, toda vez que se orientó a una enumeración total y no se utilizó muestreo para reducir costos, esto representó una enorme cantidad de datos por procesar y no hubo verificación posterior de los datos. No se dispone del listado de o el perfil de las personas que participaron. La metodología empleada no consideró las

necesidades y plazos de capacitación que requería el personal previo a su participación en el proceso.

- f) En el tercer PEI 2014-2018, como complemento al FODA, se incluyó un análisis PEST, que se concentra en los factores políticos, económicos, sociales y tecnológicos, esta vez se evidenciaba la necesidad de conocer la valoración que externamente se hacía de la gestión del órgano electoral. La formulación de este PEI se basó en la realización de dichos análisis, en la que participaron Magistrados, Directores institucionales, Auditor Interno, personal de los diversos estratos, usuarios individuales de los servicios con residencia en la Gran Área Metropolitana (GAM) y personas expertas o líderes de opinión, a cargo de la empresa UNIMER.
  
- g) La formulación del cuarto PEI 2019-2025 fue similar al esquema utilizado en el tercer PEI -incluso se contrató a la misma empresa-, no se omite mencionar que se ha avanzado hacia una cultura de medición mediante uso de indicadores; además de considerar la opinión del público de cinco de las 32 oficinas regionales. La construcción de este PEI ha representado el proceso a partir del cual el TSE acoge la Gestión para Resultados de Desarrollo (GpRD), como modelo de administración orientado a una gestión pública que promueva el cumplimiento de metas mediante un eficiente uso de recursos, en aras de generar cambios sociales equitativos y sostenibles en beneficio de la población del país, bajo principios de transparencia y rendición de cuentas. Este PEI, inicialmente dispuesto para 2019-2024, fue ampliado en un año según lo acordado por el TSE en su sesión ordinaria n.º 057-2023 del 22 de junio de 2023.

### 1.1.2 Síntesis de los antecedentes

**Tabla 1. Ficha técnica del TSE**

Nombre de la organización	Tribunal Supremo de Elecciones (TSE)
Teléfono de la organización	2287-5555
Sitio web de la organización	<a href="http://www.tse.go.cr">www.tse.go.cr</a>
Ubicación de la organización	Sede Central: San José, San José, Carmen Oficinas Centrales. Calle15, Avenidas 1 y 3, costado oeste del Parque Nacional. Además, cuenta con 32 oficinas regionales extendidas por todo el territorio nacional.
Año de fundación	1949
Actividad	Función de <i>administración electoral</i> : comprende la organización, dirección y control de los actos relativos al sufragio.  Función de <i>registro civil</i> : concentra las funciones de registro de los hechos vitales y civiles, su certificación, elaborar el padrón electoral y expedir los documentos de identidad.  Función <i>jurisdiccional</i> : competencia para dictar resoluciones irrecurribles en materia electoral.  Función de <i>formación en democracia</i> : entre las tareas debe promover valores democráticos y una ciudadanía activa.
Magistratura en propiedad	Eugenia María Zamora Chavarría, presidenta. Max Alberto Esquivel Faerron, vicepresidente. Zetty María Bou Valverde.
Magistratura en suplencia	Mary Anne Mannix Arnold Luis Diego Brenes Villalobos Luz de los Ángeles Retana Chinchilla Hugo Picado León
Directora Ejecutiva	Sandra Mora Navarro
Teléfono del contacto	2287-5555 extensión 5412
Correo del contacto	<a href="mailto:dejecutiva@tse.go.cr">dejecutiva@tse.go.cr</a>

Fuente: elaboración propia.

## **1.2 Formulación del problema de investigación y su sistematización**

El presente trabajo consiste en proponer una metodología, con el fin de fortalecer la formulación del plan estratégico institucional del Tribunal Supremo de Elecciones, para generar un documento que sirva como base para la valoración de dicho órgano electoral y se utilice en el momento de elaborar y diseñar su siguiente plan estratégico proyectado para realizarse en el 2024.

### **1.2.1 Formulación del problema de investigación**

¿Cómo fortalecer la formulación del plan estratégico institucional del Tribunal Supremo de Elecciones?

### **1.2.2 Sistematización del problema**

Con el propósito de sistematizar el problema de investigación seguidamente se descompone la pregunta de investigación, en subpreguntas, las cuales se constituyen en la base para determinar los objetivos de la presente investigación, por lo que se pretende dar respuesta a las siguientes interrogantes:

¿Cuáles son los componentes básicos que debe comprender la formulación de un Plan Estratégico en las instituciones públicas?

¿Cuáles son las fortalezas y áreas de mejora del PEI de acuerdo con el criterio técnico del personal que coordina la formulación de planes estratégicos en el TSE?

¿Qué aspectos se pueden fortalecer respecto de la formulación del PEI 2019-2025 del Tribunal Supremo de Elecciones?

## **1.3 Justificación del estudio**

De acuerdo con Mideplan (2018), el Plan Estratégico Institucional debe tomarse como referencia inmediata para formular Planes Operativos Institucionales (POI) y orientar la

asignación de recursos para el presupuesto institucional correspondiente a su vigencia, por lo que el PEI logra concretar en sí mismo la estrategia de la institución y facilita la obtención de recursos. Con esta referencia, la presente investigación pretende que el Tribunal Supremo de Elecciones fortalezca su metodología de cara al proceso de formulación de su próximo Plan Estratégico, siendo que se constituye en una herramienta útil para la mejora en sus procesos de planificación, la transparencia y la rendición de cuentas en la gestión pública, como una herramienta de Gestión para Resultados en el Desarrollo (GpRD).

El Plan Estratégico Institucional 2019-2025 se formuló en el 2017, desde ese momento a la fecha es posible identificar cambios en el organismo electoral que abarcan aspectos como: cultura organizacional, estructura, normativa, gestión administrativa, entre otros, situación que justifica revisar y replantear la formulación de sus planes estratégicos a futuro. Al respecto se reconocen los siguientes sucesos:

- a) Cambio del máximo jerarca: se nombra a la señora Eugenia María Zamora Chavarría - primera mujer en presidir el órgano electoral-, según lo acordado por el TSE en su sesión ordinaria n.º 109-2021 del 16 de diciembre de 2021 ante la salida del señor Luis Antonio Sobrado González, quien presentó su renuncia el 27 de octubre, la cual se hizo efectiva el 15 de diciembre de ese mismo año.
- b) Consejo de directores: cambiaron algunas personas que forman parte de este órgano colegiado de alto nivel, a saber, los jefes de la Dirección General de Estrategia (en sesión ordinaria n.º 72-2020 del 21 de julio de 2020); Secretaría del TSE, sesión ordinaria n.º 67-2022 del 8 de julio de 2022, así como la Dirección Ejecutiva sesión ordinaria n.º 89-2022 del 16 de setiembre de 2022.
- c) Creación de la Dirección General de Estrategia y Gestión Político-Institucional: el TSE acuerda la creación de esta nueva dirección lo que se conoce en el acta de la sesión ordinaria n.º 88-2022 del 15 de setiembre de 2022. A este nuevo despacho se le encarga mejorar el relacionamiento del Tribunal con su entorno social y político.

- d) Cambios en la normativa: derivada de la aprobación de leyes de alcance nacional donde se puede destacar Ley n.º 9635 Fortalecimiento de las Finanzas Públicas que rige a partir del 1º de julio de 2019; Ley n.º 9986 General de Contratación Pública Administrativa que comenzó a regir a partir del 1º de diciembre de 2022, así como la Ley n.º 10159 Marco de Empleo Público que rige a partir del 10 de marzo de 2023.
- e) Ajustes administrativos: derivados de la pandemia por Covid-19.

### **1.3.1 Justificación teórica**

La creación del Tribunal Supremo de Elecciones se celebrada como uno de los aportes más valiosos de la Constitución de 1949, según Chinchilla (2010), puesto que a diferencia del Tribunal Nacional Electoral de 1946, compuesto por representantes de los tres poderes, el Tribunal Supremo de Elecciones está integrado por tres magistrados propietarios nombrados por la Corte Suprema de Justicia, que desde 1999 se eligen mediante concurso.

Sobre el particular, la Junta Fundadora de la Segunda República, en el marco de las reformas al Código Electoral de 1946, estableció las siguientes funciones al Tribunal Supremo de Elecciones, según consta en el decreto 721:

Artículo 10.-El Tribunal Supremo de Elecciones tendrá las siguientes atribuciones:

1ª -Hacer la convocatoria para las elecciones populares;

2ª -Declarar integradas las Juntas Provinciales con los delegados que designaren los partidos políticos inscritos y remover a aquéllos de sus cargos por causa justa a juicio del Tribunal;

3ª-Interpretar en forma exclusiva y obligatoria las disposiciones constitucionales y legales referentes a la materia electoral. Tales interpretaciones o aclaraciones se harán a solicitud de los personeros de cualquier partido político inscrito, y de la resolución que se produzca, el Tribunal enviará copia literal telegráfica dentro de las cuarenta y ocho horas siguientes, a cada uno de los partidos inscritos. Si dentro de ese término publica la copia literal, puede omitir su envío a los partidos;

4ª -Conocer en alzada de las resoluciones apelables que dicten el Registro Electoral y las Juntas Electorales.

[...]

7ª -Efectuar el escrutinio definitivo de los sufragios recibidos por las Juntas Electorales en las elecciones de Presidente y Vicepresidentes de la República, Diputados a las Asamblea Legislativa, Representantes a la Asamblea Constituyente y Miembros de las Municipalidades;

8ª -Pronunciar dentro de los treinta días siguientes a la fecha de la votación, la declaratoria definitiva de la elección de Presidente y Vicepresidentes de la República, y dentro del plazo que la ley determine la de los demás funcionarios citados en el inciso anterior. (Colección de Leyes y Decretos, 1949, pp. 329-333)

Para agregar contenido a lo anterior citado, se estableció que la organización, dirección y vigilancia de los actos relativos al sufragio, le corresponden exclusivamente al Tribunal, al que se le concedió independencia en el desempeño de sus funciones.

Tales atribuciones han permitido que el TSE haya organizado por más de setenta años consecutivos comicios libres, transparentes y confiables, así como que ha propiciado la legitimidad en el sucesivo cambio de autoridades gubernamentales. Así, el gran temor del fraude electoral que, en última instancia, llevó a una guerra civil en 1948 se superó por la gran confianza que se le depositó a esta institución.

Cabe destacar que el Tribunal Supremo de Elecciones ha sido promotor de continuos cambios, tanto en su estructura organizacional como en la promoción de reformas, con el fin de fortalecer la democracia costarricense. El Código Electoral de 1953 complementó esa obra de ingeniería constitucional y le otorgó al TSE las herramientas para organizar, dirigir y controlar los comicios por más de cinco décadas. Dicho Código fue reformado en varias ocasiones; la más significativa en 1996, que abarcó la mitad del articulado. Posteriormente, en 1965, con la promulgación de la Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Elecciones y el Registro Civil, se fortalece a la entidad.

El Código Electoral de 2009 incorporó significativos avances, tales como la inclusión de un capítulo sobre justicia electoral, reglas sobre democratización interna de los partidos políticos, la paridad y la alternancia como normas de equidad de género, la creación del Registro Electoral y del Instituto de Formación y Estudios en Democracia (IFED) dentro de la estructura del TSE, así como la autorización del voto de los costarricenses en el extranjero.

### **1.3.2 Justificación metodológica**

En Costa Rica los planes estratégicos institucionales son instrumentos de planificación establecidos legalmente en el Reglamento General del Sistema Nacional de Planificación, emitido mediante Decreto Ejecutivo 37735-PLAN del 6 de mayo de 2013, que en su artículo 13 los define como:

Los PEI son instrumentos de planificación institucional de mediano o largo plazo, no menor de cinco años, donde se deben concretar las políticas, objetivos y proyectos nacionales, regionales y sectoriales de las instituciones, en congruencia con los instrumentos de planificación de mayor rango. Los PEI deben reflejarse en los POI, así como en los presupuestos institucionales que se emitan durante su vigencia.

Un plan estratégico se constituye en el conjunto de análisis, decisiones y acciones que una institución lleva a cabo para cumplir con sus competencias y responsabilidades en un contexto y un tiempo determinado; por lo tanto, se convierte en uno de los instrumentos de planificación que facilita a las instituciones públicas generar el valor público que les corresponde desarrollar y aportar al desarrollo del país. (Mideplan, 2018).

A continuación, se presentan las fases recomendadas para elaborar el plan estratégico institucional, según los lineamientos del Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica:

**Figura 1. Fases para la formulación del PEI**



Fuente: Mideplan, 2018.

El PEI se basa, principalmente, en la fotografía que se toma a la organización en un momento determinado, con la cual se diagnostica mediante un estudio descriptivo, el análisis de la situación institucional de un momento específico, con ello se caracterizan los principales componentes y áreas de desarrollo que se tendrán como prioritarias de atención por parte de la institución en un plazo definido; además, se consideran los elementos que conforman las áreas de mejora, los cuales se convierten en la base para proponer líneas de acción estratégica que resuelvan o mitiguen las brechas identificadas. Es decir, que eliminen o reduzcan la distancia entre la situación diagnosticada y el futuro deseado en los diferentes aspectos definidos y se tienen como prioritarios.

En esta inteligencia, debe entenderse que el plan estratégico es por y para la ciudadanía, y establece un compromiso de todas las esferas de la institución: alta dirección, mandos medios y nivel operativo, hacia la satisfacción de las personas o grupo de personas usuarias.

### **1.3.3 Justificación práctica**

La promulgación de la Constitución Política vigente, consolida la creación del Tribunal Supremo de Elecciones (TSE) como pilar para el sostenimiento de la convivencia democrática, para ello se contemplan labores como el registro de actos civiles, la identificación de los costarricenses y la formación para la convivencia en democracia.

Las sociedades de los países se encuentran a cada momento inmersas en la toma de decisiones en el marco de un entorno cambiante. En este contexto, Costa Rica es referente de

las democracias del orbe, convirtiéndose en pilar de los sistemas democráticos, tanto por su longevidad como por la eficiencia de sus organismos electorales.

Por lo anterior descrito, se deben considerar aspectos sociales, tecnológicos, políticos y el contexto económico, en los cuales cada vez más se reclama un mayor cuidado y aprovechamiento de los escasos recursos disponibles para el cumplimiento de las tareas y la atención de las funciones encomendadas, de tal modo, se obliga a que las instituciones estatales, incluido el Tribunal, realicen un uso óptimo de los recursos que le han sido asignados en el logro de sus objetivos, con base en principios de economía y razonabilidad que rigen a la administración pública y sus organizaciones. Así, la Constitución Política y la Ley de Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos y su Reglamento, norman la rendición de cuentas y el uso racional de los recursos asignados a las instituciones públicas, Contraloría General de la República (2011).

Así las cosas, la planificación estratégica provee las herramientas administrativas que procuran la identificación de las prioridades institucionales y el compromiso del personal con las labores que competen a la organización, de tal forma que ordena su accionar y establece el alineamiento organizacional mediante el que se direcciona todo esfuerzo hacia el logro de los objetivos compartidos.

La investigación se orienta, precisamente, a fortalecer ese proceso de formulación del plan estratégico en esta institución estatal. El TSE se encuentra ejecutando su cuarto plan estratégico; por lo tanto, se dispone de información que permite reconocer los obstáculos que se enfrenta en su formulación y las oportunidades de mejora, capital que en este trabajo se utilizará para robustecer su formulación, esto dará paso a un impacto positivo en su cultura de planificación y un mayor aprovechamiento de los recursos disponibles para su elaboración.

## **1.4 Objetivos del estudio**

### 1.4.1 Objetivo general

Elaborar una propuesta metodológica para la formulación del plan estratégico institucional en el Tribunal Supremo de Elecciones, mediante la valoración del criterio especializado y el análisis de lo actuado en el PEI 2019-2025, con el fin de fortalecer el proceso de planificación del órgano electoral.

### 1.4.2 Objetivos específicos

1.4.2.1 Proponer una opción de fortalecimiento a la formulación del plan estratégico del TSE, por medio del análisis de la revisión bibliográfica y la aplicación de herramientas actualizadas de análisis administrativo, para efectos de proporcionar pautas a seguir en dicha institución.

1.4.2.2 Valorar el criterio técnico del personal que coordina la formulación de planes estratégicos en el TSE, mediante la realización de entrevistas a profundidad, con el propósito de identificar oportunidades de mejora.

1.4.2.3 Realizar un análisis comparativo entre la formulación del plan estratégico vigente y la propuesta que se elabora, mediante el estudio de lo actuado sobre el particular, con el fin de visualizar el uso práctico, aportes y valor agregado de la metodología propuesta.

## **1.5 Delimitaciones y alcances de la investigación**

1.5.1 Delimitaciones La revisión bibliográfica con base en la que se atiende uno de los objetivos de la investigación, conlleva algunas limitaciones en su uso, conforme al criterio e indicaciones del personal que lo custodia, en razón de contener algunos

aspectos que han sido considerados de interés exclusivamente interno y carecen de interés público, razón por la cual se omite hacer referencias no autorizadas.

No hubo inconveniente en aplicar las entrevistas a profundidad a las personas profesionales expertas que conforman el equipo de trabajo que tiene a cargo la formulación de los planes estratégicos en el Tribunal.

1.5.2 Alcances La investigación pretende dotar de un documento que proporcione al Tribunal Supremo de Elecciones de información obtenida a partir de la revisión bibliográfica relativa a la metodología a utilizar, para formular los planes estratégicos del TSE; así como las entrevistas a profundidad realizadas al personal experto que tiene a su cargo elaborar dichos planes; además de identificar el valor agregado de la metodología propuesta respecto del procedimiento seguido para la formulación del plan estratégico vigente.

Lo descrito en el párrafo anterior para efectos de poner a disposición del TSE un documento que sirva como guía para fortalecer la manera en que se formula el plan estratégico de la institución, así se logra considerar la revisión bibliográfica especializada, el análisis de las oportunidades de mejora según el criterio experto de las personas funcionarias que coordinan dicho proceso, además del análisis de la metodología empleada en la formulación del actual plan estratégico.

Para la propuesta de formulación, se revisó el antecedente del plan estratégico que está vigente para el período 2019-2025. Esta revisión permite conocer de primera mano de qué manera se abordó la planificación estratégica en el TSE, quiénes tienen a cargo el tema a lo interno y cómo está normado, a quiénes se consultó para su construcción, quienes interpretaron los datos y formularon las estrategias, así como para identificar el procedimiento interno para formular los planes estratégicos.

Seguidamente, ubicadas las personas que tienen a cargo este proceso, se aplicaron entrevistas a profundidad a la Directora Ejecutiva, encargada del Área de Planificación Institucional y al profesional en Planificación Estratégica. A partir del análisis y los

resultados obtenidos, se presenta la propuesta para la formulación del futuro plan estratégico en el TSE.

## CAPÍTULO II. MARCO TEÓRICO

### 2.1 Marco situacional

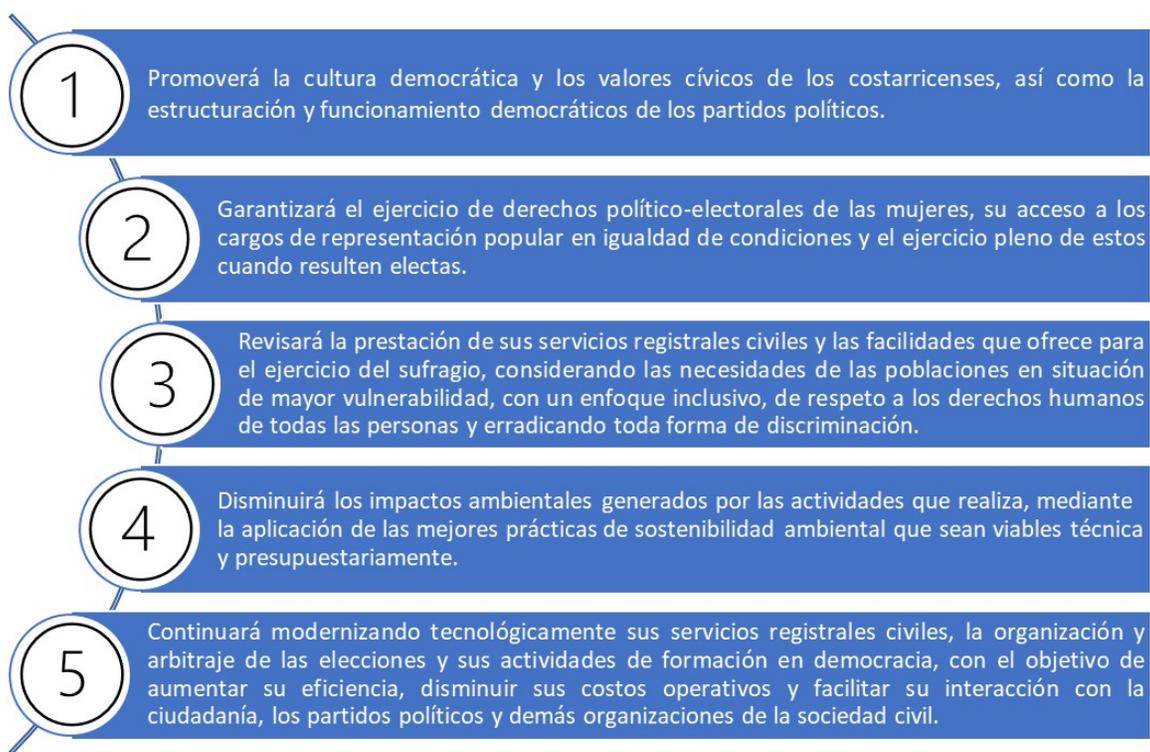
El modelo de organización electoral costarricense constituyó un hito en el derecho público latinoamericano, pues en términos prácticos el TSE adquirió la condición de cuarto Poder del Estado, equiparándose al Poder Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

De conformidad con la Constitución Política y las leyes de la República el TSE realiza cuatro funciones, a saber:

- 1) Función de administración electoral: comprende la organización, dirección y control de todos los actos relativos al sufragio.
- 2) Función de registro civil: la función registral civil preexiste al TSE, dado que el Registro Civil se creó en 1888. Desde entonces concentra las funciones de registración de los acontecimientos de hechos vitales y civiles, asimismo, le corresponde la tarea de certificar dichos eventos, elaborar el padrón electoral y expedir los documentos de identidad.
- 3) Función jurisdiccional: la Constitución Política de 1949 asignó al TSE competencia para dictar resoluciones irrecurribles en materia electoral.
- 4) Función de formación en democracia: entre las tareas del TSE, está la de promover valores democráticos, así como una ciudadanía activa, además de apoyar al sistema educativo en el desarrollo de destrezas para la vida en democracia, ofrecer capacitación electoral a los partidos políticos, realizar actividades de carácter académico y propiciar investigaciones sobre democracia y elecciones.

Por su parte, las políticas del organismo electoral costarricense, entendidas como lineamientos generales que orientan su gestión organizativa, consideran las siguientes acciones de carácter estratégico.

**Figura 2. Políticas del TSE**



Fuente: elaboración propia.

## 2.2 Antecedentes del Tribunal Supremo de Elecciones

Históricamente, los representantes costarricenses ante foros internacionales han abogado por la igualdad de derechos políticos y civiles entre sus habitantes. Tal es el caso de Florencio del Castillo, quien representó al país en las Cortes de Cádiz, fundamento de la Constitución de 1812 que lleva ese nombre y en la cual se promulgó el derecho para que los criollos ejerciesen cargos públicos y pudiesen elegir a sus representantes; además, organizó la emisión del sufragio en tres grados: ciudadanos, electores de parroquia que celebraban la Juntas de Partido, y electores de partido que, siendo electos, efectuaban las Juntas de Provincia en las que se nombraba: Presidente, Escrutadores y Secretarios que luego discutirían el Pacto de Concordia o Pacto Social Fundamental Interino de Costa Rica, este se suscribió en 1821 y que es considerado la primera Constitución del país, Hernández (1990).

En 1824 entra en vigencia la Constitución de la República Federal de Centroamérica, en la que se estableció las Asambleas de los estados y se dividió la población en Juntas Populares, Juntas de Distritos y Juntas de Departamentos.

De acuerdo con Herrera y Villalobos (2005), la Constitución Política de 1841 promovida por Braulio Carrillo Colina, mantuvo el sufragio indirecto que es heredado de la Constitución francesa de 1791, en el cual se define la estructura básica con una diferenciación entre ciudadanos quienes sufragaban en asambleas primarias y escogían a un reducido número de electores a quienes correspondía elegir a los diputados.

Con el nacimiento de la República en 1854, se mantiene la forma de sufragar y la de realizar consultas a la población, y, es hasta cuando se establece la Asamblea Constituyente en 1948, que se sientan las bases para la conformación de nuevas reglas que regirán la forma en que se habrá de elegir a los mandatarios.

El 14 de febrero de 1928 se creó el Consejo Nacional Electoral que fue el órgano anterior al Tribunal Supremo de Elecciones. En la década de los 30 se ejecutaron varias acciones sancionatorias orientadas a obligar el ejercicio del voto. En 1946 se establece un Tribunal Nacional Electoral, a quien le correspondía organizar y realizar las elecciones.

En mayo de 1948 se integra la Comisión Redactora del Proyecto de Constitución Política, el 8 de diciembre de ese año se hacen las votaciones para elegir a los diputados a la Asamblea Nacional Constituyente: 45 propietarios y 15 suplentes, quienes inician funciones el 16 de enero de 1949. En fecha 7 de julio, esta Asamblea comunica al Tribunal la aprobación de fondo los capítulos que le conciernen; por lo tanto, lo instruye para que convoque a elecciones, lo que se concreta el 12 de julio, día en el que el TSE convoca a elecciones para el domingo 2 de octubre, Mora (2010).

De acuerdo con la citada autora, es con la promulgación de la Constitución Política de 1949 que se da origen a un Tribunal Supremo de Elecciones como un ente independiente de los poderes ejecutivo, legislativo y judicial, al que se le confieren funciones exclusivas de

organización, arbitraje y validación de los procesos electorales. El artículo 9 de la Constitución Política de la República de Costa Rica, se refiere a la creación de: “[...] 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”.

### 2.2.1 Reseña histórica

Es el 7 de noviembre de 1949, al promulgarse la Constitución Política, que el Tribunal nace en la historia de Costa Rica:

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.

Artículo 10.- Corresponderá a una Sala especializada de la Corte Suprema de Justicia declarar, por mayoría absoluta de sus miembros, la inconstitucionalidad de las normas de cualquier naturaleza y de los actos sujetos al Derecho Público. No serán impugnables en esta vía los actos jurisdiccionales del Poder Judicial, la declaratoria de elección que haga el Tribunal Supremo de Elecciones y los demás que determine la ley.

Le corresponderá, además:

a) Dirimir los conflictos de competencia entre los poderes del Estado, incluido el Tribunal Supremo de Elecciones, así como con las demás entidades u órganos que indique la ley.

Por su parte, el artículo 97 de ese cuerpo normativo, establece la obligación del Poder Legislativo para consultar al Tribunal sobre temas electorales:

Artículo 97.- Para la discusión y aprobación de proyectos de ley relativos a materias electorales, la Asamblea Legislativa deberá consultar al Tribunal Supremo de Elecciones; para apartarse de su opinión se necesitará el voto de las dos terceras partes del total de sus miembros.

Dentro de los seis meses anteriores y los cuatro posteriores a la celebración de una elección popular, la Asamblea Legislativa no podrá, sin embargo, convertir en leyes los proyectos sobre dichas materias respecto de los cuales el Tribunal Supremo de Elecciones se hubiese manifestado en desacuerdo”

Cabe notar que la razón de ser del Tribunal Supremo de Elecciones está dada desde su origen por la misma Constitución, aportando su razón inicial, lo que la sociedad costarricense debe esperar de su accionar:

Artículo 99.- La organización, dirección y vigilancia de los actos relativos al sufragio, corresponden en forma exclusiva al Tribunal Supremo de Elecciones, el cual goza de independencia en el desempeño de su cometido. Del Tribunal dependen los demás organismos electorales.

En cuanto a su conformación, el texto constitucional establece las reglas que rigen la cantidad de Magistrados que lo integran de acuerdo con el ciclo electoral, así como las calidades facultativas de sus miembros, respecto de lo que debe notarse como se insiste en el carácter de poder del estado ya referido con el que también se cubre el accionar de quienes lo integran:

Artículo 100.- El Tribunal Supremo de Elecciones estará integrado, ordinariamente por tres Magistrados propietarios y seis suplentes, nombrados por la Corte Suprema de Justicia por los votos de no menos de los dos tercios del total de sus miembros. Deberán reunir iguales condiciones y estarán sujetos a las mismas responsabilidades que los Magistrados que integran la Corte.

Desde un año antes y hasta seis meses después de la celebración de las elecciones generales para Presidente de la República o Diputados a la Asamblea Legislativa, el Tribunal Supremo de Elecciones deberá ampliarse con dos de sus Magistrados suplentes para formar, en ese lapso, un tribunal de cinco miembros.

Los Magistrados del Tribunal Supremo de Elecciones estarán sujetos a las condiciones de trabajo, en lo que fueren aplicables, y al tiempo mínimo de labor diaria que indique la Ley Orgánica del Poder Judicial para los Magistrados de la Sala de Casación, y percibirán las remuneraciones que se fijen para éstos.

(Reforma Constitucional 3513 de 24 de junio de 1965)

Artículo 101.- Los Magistrados del Tribunal Supremo de Elecciones durarán en sus cargos seis años. Un propietario y dos suplentes deberán ser renovados cada dos años, pero podrán ser reelectos.

Los Magistrados del Tribunal Supremo de Elecciones gozarán de las inmunidades y prerrogativas que corresponden a los miembros de los Supremos Poderes.

(Reforma Constitucional 3513 de 24 de junio de 1965)

Cobra relevante necesidad, hacer referencia a las funciones que tiene a cargo el TSE, lo que detalla y complementa los aspectos generales antes transcritos. Considerar el detalle de sus funciones arroja información necesaria para valorar el amplio espectro de elementos que debe atender, base para definir su marco filosófico.

Artículo 102.- El Tribunal Supremo de Elecciones tiene las siguientes funciones:

- 1) Convocar a elecciones populares;
- 2) Nombrar los miembros de las Juntas Electorales, de acuerdo con la ley;
- 3) Interpretar en forma exclusiva y obligatoria las disposiciones constitucionales y legales referentes a la materia electoral;

- 4) Conocer en alzada de las resoluciones apelables que dicten el Registro Civil y las Juntas Electorales;
- 5) Investigar por sí o por medio de delegados, y pronunciarse con respecto a toda denuncia formulada por los partidos sobre parcialidad política de los servidores del Estado en el ejercicio de sus cargos, o sobre actividades políticas de funcionarios a quienes les esté prohibido ejercerlas. La declaratoria de culpabilidad que pronuncie el Tribunal será causa obligatoria de destitución e incapacitará al culpable para ejercer cargos públicos por un período no menor de dos años, sin perjuicio de las responsabilidades penales que pudieren exigírsele. No obstante, si la investigación practicada contiene cargos contra el Presidente de la República, Ministros de Gobierno, Ministros, Diplomáticos, Contralor y Subcontralor Generales de la República, o Magistrados de la Corte Suprema de Justicia, el Tribunal se concretará a dar cuenta a la Asamblea Legislativa del resultado de la investigación;
- 6) Dictar, con respecto a la fuerza pública, las medidas pertinentes para que los procesos electorales se desarrollen en condiciones de garantías y libertad irrestrictas. En caso de que esté decretado el reclutamiento militar, podrá igualmente el Tribunal dictar las medidas adecuadas para que no se estorbe el proceso electoral, a fin de que todos los ciudadanos puedan emitir libremente su voto. Estas medidas las hará cumplir el tribunal por sí o por medio de los delegados que designe;
- 7) Efectuar el escrutinio definitivo de los sufragios emitidos en las elecciones de Presidente y Vicepresidentes de la República, Diputados a la Asamblea Legislativa, miembros de las Municipalidades y Representantes a Asambleas Constituyentes;
- 8) Hacer la declaratoria definitiva de la elección de Presidente y Vicepresidentes de la República, dentro de los treinta días siguientes a la fecha de la votación y en el plazo que la ley determine, la de los otros funcionarios citados en el inciso anterior;
- 9) Organizar, dirigir, fiscalizar, escrutar y declarar los resultados de los procesos de referéndum. No podrá convocarse a más de un referéndum al año; tampoco

durante los seis meses anteriores ni posteriores a la elección presidencial. Los resultados serán vinculantes para el Estado si participa, al menos, el treinta por ciento (30%) de los ciudadanos inscritos en el padrón electoral, para la legislación ordinaria, y el cuarenta por ciento (40%) como mínimo, para las reformas parciales de la Constitución y los asuntos que requieran aprobación legislativa por mayoría calificada. (Reforma Constitucional 8281 de 28 de mayo de 2002)

10) Las otras funciones que le encomiende esta Constitución o las leyes.

Artículo 103.- Las resoluciones del Tribunal Supremo de Elecciones no tienen recurso, salvo la acción por prevaricato.

No omite, el texto constitucional, referirse a un aspecto de la estructura organizacional y del funcionamiento integral del TSE en punto a incorporar al Registro Civil como una parte más de la institución, elemento distintivo de la institucionalidad del país, con lo que se ha permitido integrar y controlar procesos clave como el de padrón electoral.

Artículo 104.- Bajo la dependencia exclusiva del Tribunal Supremo de Elecciones está el Registro Civil, cuyas funciones son:

- 1) Llevar el Registro Central del Estado Civil y formar las listas de electores;
- 2) Resolver las solicitudes para adquirir y recuperar la calidad de costarricense, así como los casos de pérdida de nacionalidad; ejecutar las sentencias judiciales que suspendan la ciudadanía y resolver las gestiones para recobrarla. Las resoluciones que dicte el Registro Civil de conformidad con las atribuciones a que se refiere este inciso, son apelables ante el Tribunal Supremo de Elecciones;
- 3) Expedir las cédulas de identidad;
- 4) Las demás atribuciones que le señalen esta Constitución y las leyes.

## 2.2.2 Misión y visión

### a) Misión.

La razón de ser del TSE que actualmente está vigente, corresponde a: *Impartir justicia electoral, organizar y arbitrar procesos electorales transparentes y confiables, capaces por ello de sustentar la convivencia democrática, así como prestar los servicios de registración civil e identificación de los costarricenses.*

### b) Visión

La institución declara que en el largo plazo, se visualiza hacia la materialización de *Ser un organismo electoral líder de Latinoamérica, tanto por su solvencia técnica como por su capacidad de promover cultura democrática.*

### c) Valores organizacionales

El TSE ha definido como suyos, los seis valores que se indican:

*Transparencia.* Entendida como la actuación apegada a la legalidad, veracidad, ética, equidad y respeto a la dignidad del individuo y a la de los demás, en observancia a los deberes y derechos establecidos en la normativa que aplica al TSE, además de procurar la rendición de cuentas mediante el acceso y promoción de la información.

*Excelencia.* Se relaciona con la mejora continua de los servicios que brinda al público, basados en procesos que apoyan gestión de calidad hacia el público usuario, con uso de métricas para valorar la eficiencia, eficacia, oportunidad, capacidad y productividad, enfatizando el servicio al cliente, el trabajo en equipo y la calidez humana.

*Honestidad.* Se conceptualiza desde la decencia en el actuar con recato, pudor, razón y justicia; conducirse y expresarse con coherencia y sinceridad, en concordancia con los valores de verdad y justicia. Apego y respeto a la verdad en relación con fenómenos, hechos y personas.

*Responsabilidad.* Se refiere a la capacidad de las personas funcionarias para cumplir con las tareas y labores asignadas, respetando el marco normativo y observando exactitud, puntualidad, seriedad, compromiso, diligencia, oportunidad, control interno y sostenibilidad, aceptando las eventuales consecuencias de actuaciones realizadas libremente.

*Imparcialidad.* Se abarca desde la óptica de atención a las funciones con total apego a la objetividad, legalidad, asertividad, neutralidad, ética, buen juicio, integridad, confianza, rectitud, autenticidad, apartándose de prejuicios personales o influencia indebida de terceros, dando trato equitativo y de respeto a las personas con quienes se relacione.

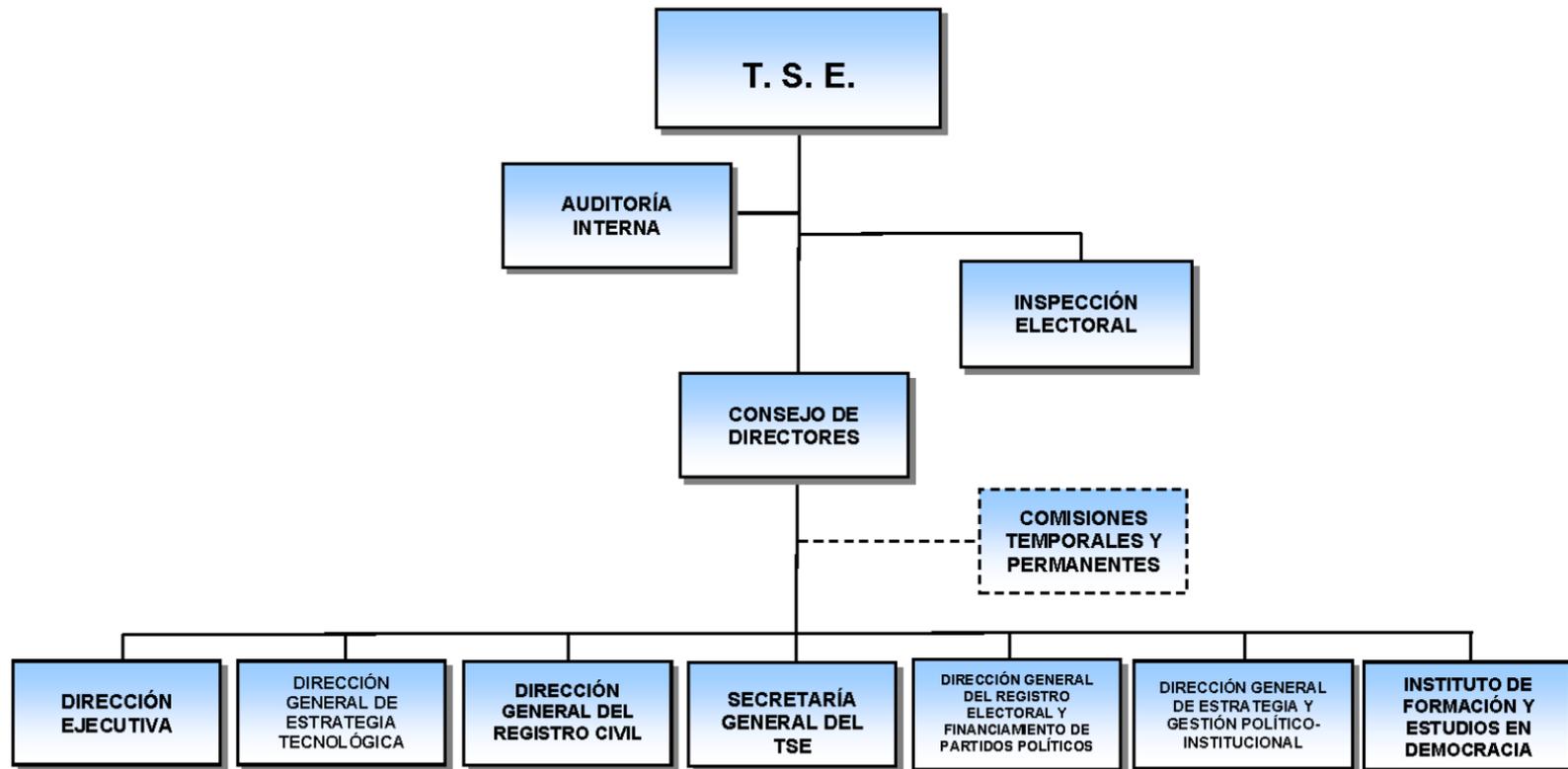
*Liderazgo.* Entendido desde las competencias que desarrollan las personas en un proceso individual y social, que se refleja en el rol asumido para guiar a un equipo de trabajo, con la finalidad de alcanzar los objetivos propuestos.

### 2.2.3 Organigrama

Actualmente, el organismo electoral cuenta con una sede central ubicada en San José y con 32 oficinas regionales extendidas por todo el territorio nacional y con más de un millar de personas funcionarias.

A nivel organizativo la institución se asienta en seis columnas: la Secretaría General del TSE, la Dirección General del Registro Civil, la Dirección General del Registro Electoral y Financiamiento de los Partidos Políticos, la Dirección Ejecutiva, la Dirección General de Estrategias Tecnológicas, el Instituto de Formación y Estudios en Democracia y la Dirección General de Estrategia y Gestión Político Institucional, según se visualiza en la figura 3.

Figura 3. Organigrama del TSE



Fuente: Dirección Ejecutiva, Tribunal Supremo de Elecciones.

## 2.3 Análisis del entorno

### 2.3.1 Análisis FODA

A partir de la formulación del PEI vigente (2019-2025), es posible identificar lo siguiente:

**Figura 4. FODA del TSE desde la ciudadanía**

+		-	
Fortalezas	Oportunidades	Debilidades	Amenazas
Institución organizada	Formación e información desde los centros educativos	Des-Información: se desconoce lo que hace, no hay mercadeo de sus servicios	Descrédito de las instituciones estatales que puede salpicar al TSE y provocarle alguna pérdida de credibilidad
Garantía de protección de libertades ciudadanas	Mantener su transparencia e imparcialidad	Control del financiamiento de los Partidos Políticos no se percibe igualitario	Incremento en el abstencionismo: achacado directamente a las funciones del TSE
Incluye a todas las personas	Aprovechamiento de la tecnología para agilizar los trámites y el pago de sus servicios	Percepción precio alto en el cobro de los servicios	Posibilidad de fraude electoral
Es imparcial y transparente al cuidar las elecciones	Información sobre su labor aprovechando los medios comunicación	Cautela en la comunicación hasta el punto de no decir nada	
Tiene un tratamiento igualitario para todos			
Ofrece programas de cedulación ambulante			

**Figura 5. FODA del TSE desde el personal**

+		-	
Fortalezas	Oportunidades	Debilidades	Amenazas
Credibilidad y transparencia	Comunicar a la población "el blindaje" que existe en el proceso electoral para que se evite un fraude electoral	Excesivo planeamiento (PEI) con metas e indicadores inalcanzables	Eventual intervención de otros Poderes (Asamblea Legislativa) y conflicto de potestades
Reconocimiento internacional como institución ejemplar en sus acciones	"Decir lo que hacemos y lo que somos"	Áreas estratégicas que en ocasiones están desvinculadas entre sí	Desconocimiento de todas las funciones del TSE por parte de la población (separación de lo electoral y lo registral)
Capacidad para trabajar en equipo	Vincular las áreas estratégicas dentro de una orientación institucional	No se percibe de manera sistémica la organización: diferentes orientaciones de jefaturas y priorización de necesidades	Descrédito del sistema de partidos y el incremento del abstencionismo
Definición de áreas estratégicas	Vincular las áreas y políticas de manera transversal (género, diversidad sexual, comunicación asertiva entre otras)	Incapacidad de priorizar metas en los PEI	Desconocimiento de las funciones Constitucionales que se le otorgan
Nuevo Código Electoral permite nuevas funciones de control	Fortalecimiento de la posición del TSE en el sistema democrático y de partidos	Incremento excesivo de indicadores de éxito en los PEI, con incumplimientos importantes	

Fuente: Plan Estratégico 2019-2025, Tribunal Supremo de Elecciones.

### 2.3.2 Fuerzas competitivas

Los constituyentes de 1949 tuvieron el acierto de adscribir el Registro Civil al TSE, para garantizar, a partir de ese momento, la elaboración del listado de electores y del documento de identidad sobre la base sólida de los datos civiles, por lo que la función registral civil preexiste al propio TSE, dado que el Registro Civil se creó en 1888.

Costa Rica es una República democrática, libre e independiente que se caracteriza por realizar elecciones nacionales y municipales cada cuatro años, con dos años de diferencia entre ambas; y, en ese sentido, existen diferentes partidos políticos, a partir de los cuales la ciudadanía tiene la posibilidad de escoger entre varias opciones el primer domingo de febrero del año electoral.

Además de poder elegir a las personas gobernantes, el TSE ha logrado definir claramente las reglas del juego y el procedimiento técnico para que las personas electoras expresen su voluntad, con la finalidad de que elijan a quienes ocuparán los puestos de Gobierno (Poder Ejecutivo), de representación en la Asamblea Legislativa (Poder Legislativo) y de todas las autoridades municipales, según lo referido por el Instituto de Formación y Estudios en Democracia, (2017).

En Costa Rica, las elecciones para la designación de las personas que ocuparán los puestos de elección popular se realizan por medio de procesos electorales, los cuales cumplen con los siguientes principios generales: neutralidad, pluralidad y paridad y alternancia.

**Figura 6. Principios generales del proceso electoral costarricense**



Fuente: Instituto de Formación y Estudios en Democracia, Tribunal Supremo de Elecciones.

### 2.3.3 Ventaja competitiva

En el marco de las Elecciones Nacionales de Costa Rica celebradas en febrero de 2022, la Misión de Observación Electoral de la Organización de los Estados Americanos (MOE/OEA), calificó como exitosa la jornada electoral del domingo 6 de febrero. La Misión destacó que Costa Rica cuenta con un sistema electoral sólido, el cual inspira confianza a los distintos actores del proceso. La MOE/OEA hizo un reconocimiento al Tribunal Supremo de Elecciones (TSE) y a todas las personas que cumplieron funciones en las distintas etapas del proceso por su institucionalidad y profesionalismo.

Con el fin de recabar información sobre los comicios, la Misión contó con seis expertos electorales, quienes realizaron un análisis en materia de organización, tecnología, financiamiento y justicia electoral, así como de participación política de las mujeres, y campañas y libertad de expresión. Durante la semana previa al día de la votación, la

MOE/OEA sostuvo reuniones con magistrados y funcionarios del TSE, autoridades de gobierno, actores políticos, personas candidatas, académicos y representantes de la sociedad civil. Sumado a estos encuentros, los especialistas de la Misión observaron los preparativos y la jornada electoral. También dieron seguimiento a la implementación de recomendaciones emitidas por la OEA en procesos anteriores.

## 2.4 Marco teórico

### 2.4.1 Antecedentes de la investigación

La planificación es un proceso sistémico, integral y continuo que se traduce en la elaboración, ejecución y evaluación de políticas, planes, programas y proyectos con miras a lograr objetivos y metas que impacten positivamente en la calidad de los bienes y servicios públicos que prestan las instituciones. En este contexto, es fundamental el fortalecer los procesos de planificación en aras de lograr un mejor desempeño y resultados de la institucionalidad pública en beneficio de la población. Este es el fin último de la Gestión para Resultados en el Desarrollo (GpRD), la cual incluye dentro de sus componentes la planificación para resultados que tiene como propósito fortalecer la gerencia pública para el logro de los objetivos estratégicos de desarrollo nacional, de acuerdo con Mideplan (2018).

De esta manera, el PEI es el resultado de una labor de análisis, interpretación y toma de decisiones por parte de las autoridades y los colaboradores de la institución, en función del mandato institucional y su aporte al desarrollo nacional. La importancia del PEI para la institucionalidad pública radica en la concreción de políticas, objetivos y proyectos nacionales, regionales, sectoriales e intersectoriales que la organización pretende implementar en el mediano y largo plazo. Por tanto, el PEI constituye el marco de referencia tanto para formular los Planes Operativos Institucionales como para orientar la asignación de recursos de los presupuestos institucionales, esta herramienta de planificación concreta en sí mismo la estrategia de la institución y facilita la obtención de recursos.

## 2.4.2 Bases teóricas

En el presente capítulo, mediante la revisión bibliográfica, se abordan las elaboraciones teóricas que han referido los términos de administración, administración pública, planificación, planificación estratégica y democracia. Algunos elementos son ajustados lo que aparecerá entre paréntesis.

### 2.4.2.1 Administración

Se parte de la premisa, como indica Hellriegel y Slocum (2022) que la administración es un proceso dinámico, no estático, para obtener y organizar recursos, y conseguir metas mediante el trabajo de las personas. Precisamente, el dinamismo del proceso es la óptica con la que se pretende fortalecer el proceso de formulación del plan estratégico en la institución de interés.

Según Chiavenato (2006, p.10), “ La tarea básica de la administración es hacer las cosas por medio de las personas de manera eficaz y eficiente” (como debe hacerlo el Tribunal Supremo de Elecciones).

Por su parte, Alvarado (2002) indica que “es la disciplina profesional destinada al manejo de entidades de diversas índoles para el logro eficiente y eficaz de sus propósitos”. El mismo autor define la administración como “una ciencia social compuesta de principios, técnicas y prácticas y cuya aplicación a conjuntos humanos permite establecer sistemas racionales de esfuerzos cooperativos, a través de los cuales se pueden alcanzar lo que individualmente no es factible lograr”. Aparece en esta definición un primer acercamiento de la noción de priorizar lo colectivo sobre lo individual.

Como se indicó en la introducción y al justificar la importancia del tema a investigar, se coincide con lo apuntado por Oliveira Da Silva (2002) para quien la administración consiste en “el conjunto de actividades dirigido a aprovechar los recursos de manera eficiente y eficaz con el propósito de alcanzar uno o varios objetivos o metas de la organización”.

García, Campos y Rojas (2002) señalan que la administración debe atender la interpretación de los objetivos propuestos por la organización y transformarlos en acciones organizacionales mediante la planeación, la organización, la dirección y el control de todas las actividades realizadas en las áreas y niveles de la empresa, con el fin de alcanzar esos objetivos de la manera más adecuada.

Los autores mencionados aducen que la administración comprende diversos elementos para su ejecución, por lo que procede requerir el establecimiento de políticas y procedimientos mediante los cuales se puedan generar soluciones claras a problemas determinados, dentro de todo proceso; los patrones establecidos siguen una serie de normativas y controles que permiten regular sus acciones. Precisamente, se observará que el TSE define un procedimiento para la formulación de su plan estratégico.

**Figura 7. Elementos del proceso administrativo**



---

**TALENTO HUMANO**

Fuente: elaboración propia a partir de la literatura consultada.

#### 2.4.2.2 Administración Pública

En el mismo orden de ideas del apartado anterior, según Hellriegel, Jackson y Slocum (2002, pp. 45), la Administración Pública o Burocrática es aquella que:

Se basa en reglas, una jerarquía establecida, una clara división del trabajo y procedimientos detallados. Max Weber (1864-1920), historiador social alemán, es el

autor a quien más de cerca se asocia con la administración burocrática (que) ofrece un programa sobre cómo debe operar una organización. Recomienda siete características: un sistema formal de reglas, impersonalidad, división del trabajo, estructura jerárquica, estructura de autoridad pormenorizada, compromiso profesional a largo plazo y racionalidad.

De acuerdo con los autores y al parafrasearlos cabe indicar que las reglas proveen la disciplina; así como la impersonalidad debe entenderse en un contexto de imparcialidad en que se espera actúen los administradores. Esto genera una división del trabajo que separe las actividades simples de las complejas, apoyada por una estructura jerárquica que permita una clasificación del grado de autoridad de cada nivel en la organización; la estructura de autoridad une la dinámica de las anteriores características sobre la base de una autoridad que puede ser tradicional o heredada, carismática o empática y racional-legal. Por otra parte, el compromiso profesional a largo plazo se refiere a que la relación laboral entre empleado y empleador se entiende, en principio, de larga duración y la racionalidad se orienta al uso de los recursos disponibles que sean más eficaces.

El ordenamiento jurídico costarricense indica, en el artículo primero de la Ley n.º 6227 de mayo de 1978 o Ley General de la Administración Pública, que dicha Administración Pública estará constituida por el Estado y los demás entes públicos, cada uno con personalidad jurídica y capacidad de derecho público y privado.

#### 2.4.2.3 Planificación

En el apartado de Administración, se la refirió como un proceso que consta de estas fases: planeación, organización, dirección y control de personas. De lo anterior, se sigue que la planificación es una de las funciones del proceso, en la cual se establecen objetivos y las estrategias o manera en que se propone alcanzarlos, lo que debe responder a los hallazgos identificados en el análisis del diagnóstico institucional.

Consiste en un proceso orientado al establecimiento anticipado de cuáles son los objetivos por cumplir, de qué manera se alcanzarán, las prioridades y recursos disponibles para la ejecución. En síntesis, define el cómo, con qué y cuándo llegar adonde se pretende.

Con respecto de la planificación, Ahumada (20013), señala que consiste en “una actividad racional que tiene por objeto decidir sobre la asignación de recursos escasos en el logro de objetivos múltiples, a través de medios adecuados para su obtención”, además de que, parafraseándolo, permite analizar una situación, decidir en qué dirección se quiere transformar, con el fin de alcanzar los objetivos con el uso eficaz de los pocos recursos disponibles y así elegir la opción más adecuada entre varias posibilidades.

La autora Alfaro Maykell (2011) señala que la planificación supone espacios de coordinación, participación y concertación, para consensuar agendas de desarrollo en todos los ámbitos, así como la puesta en práctica de un proyecto país, una visión de Estado y de las relaciones entre este y la sociedad, la cual debe articular diversas agendas en torno a ejes comunes. Alfaro refiere el proceso de planificación en Costa Rica, conformado por un análisis de la realidad; la formulación de políticas, planes y agendas; vinculación presupuestaria y programación; seguimiento y monitoreo; evaluación, retroalimentación y rendición de cuentas; y asesoría y capacitación.

Como antecedente se menciona la Ley n.º 3087 del 25 de enero de 1963 con base en la cual se crea Ofiplan como dependencia adscrita a la Presidencia de la República y tenía a cargo coordinar la planificación estatal, así como la elaboración y la ejecución de políticas, programas y proyectos de desarrollo en el país y sectores de la sociedad, además de vincular las instituciones a un proceso de Gobierno.

Posteriormente, se promulga la Ley n.º 5525 o Ley de Planificación Nacional el 18 de mayo de 1974, por medio de la cual se estableció el Sistema Nacional de Planificación, cuyos objetivos eran fortalecer el crecimiento de la producción y productividad del país, estimular una mejor distribución del ingreso y los servicios sociales estatales, así como promover la participación ciudadana en la solución a los problemas económicos y sociales.

#### 2.4.2.4 Planificación estratégica

La planificación estratégica es el diseño del estado futuro deseado por la organización en el largo plazo, a partir del estado actual, en el que se definen las estrategias a seguir para alcanzar los objetivos y las metas propuestos, procurando la optimización de los recursos. Al decir de Navajo (2009, p. 21) consiste en:

Una poderosa herramienta de diagnóstico, análisis, reflexión, y toma de decisiones colectivas, acerca del quehacer actual y el camino que deben recorrer en el futuro las comunidades, organizaciones e instituciones. No solo para responder a los cambios, y las demandas que les impone el entorno y lograr así el máximo de eficiencia y calidad de sus intervenciones, sino también para proponer y concretar las transformaciones que requiere el entorno. No se trata únicamente de adaptarse al entorno si no de crear un futuro deseado, como quiero que sea el mundo y qué tipo de organización es la más idónea para actuar en ese nuevo entorno.

Como toda planificación, se enfoca en la formulación –punto central de esta investigación, implementar y evaluar para realimentar el proceso. De acuerdo con Venegas, (2006) la planificación estratégica es una poderosa herramienta de diagnóstico, análisis, reflexión y toma de decisiones colectivas, en torno al quehacer actual y el camino que deben recorrer en el futuro las organizaciones para adecuarse a los cambios y las demandas que le impone el entorno y lograr el máximo de eficiencia y calidad de sus prestaciones.

Al respecto, Alvarado (2002, p.74) lo conceptualiza como “un proceso racional y también una actitud intencional posible de la empresa, para mantener una concordancia permanente entre los propósitos y metas, las capacidades de la organización y las oportunidades que siempre son cambiantes”. El mismo autor desarrolla una metodología de abordaje, denominado “Pensamiento Estratégico”, mediante el que debe responderse:

¿Dónde estamos? Su respuesta da el diagnóstico.

¿Dónde queremos estar? Su respuesta da el direccionamiento.

¿Cómo vamos a lograr? Su respuesta da la proyección estratégica.

¿Qué tareas se deben hacer? Su respuesta da los planes de acción.

¿Cuál es el nivel de desempeño? Su respuesta da la forma de monitorear, la evaluación (control, seguimiento) y los logros de proceso.

El referido autor, además indica los cinco momentos que presenta la planificación estratégica:

1. Primero: Enunciativo: (Misión- Visión –Valores).
2. Segundo: Explicativo: (Elementos externo e internos O- A y F- D).
3. Tercero: Estratégico: (Estrategias=grandes líneas de acción).
4. Cuarto: Normativo: (Objetivos – actividades y metas anuales).
5. Quinto: Tácticas Operacionales: (Recursos---Tiempos---Responsabilidad).

En las directrices que formula la Dirección General de Presupuesto Nacional (2016 p.21) para la formulación del presupuesto 2017, con base en lo que se normaliza este tema para los órganos de gobierno, se leen características deseables de la planificación estratégica, esto incluye que debe tener: énfasis en la acción y el pensamiento estratégico; previsión de afectaciones futuras; reconocimiento de lo necesario y sustantivo para el éxito de la gestión con base en lo que se orientan los recursos; proveer dirección, propósito, claridad y comprensión a la organización; priorizar la dación de recursos. Para ello se requiere un liderazgo que apoye el proceso; e igualmente que debe ser flexible y adaptable a las necesidades de la organización. Por otro lado, debe ser realista en relación con los objetivos y metas, los recursos disponibles, la cultura, la capacidad instalada y las condiciones vigentes; priorización para orientar la asignación de recursos.

Debe entenderse que el plan estratégico es por y para la ciudadanía, y establece un compromiso de todas las esferas de la institución: alta dirección, mandos medios y nivel operativo, hacia la satisfacción de las personas o grupo de personas usuarias.

Sin embargo, existen elementos a los que debe prestarse atención, de manera que se reduzca el riesgo de crear falsas expectativas en torno al proceso de planificación estratégica, en cuanto a ello Mintzberg (1997) se refiere en su texto “La caída y el ascenso de la planificación estratégica”:

La falacia de la predicción: el entorno futuro no puede predecirse, ya que es imposible predecir el comportamiento de los competidores.

La falacia de la formalización: los procedimientos formales de planificación estratégica son insuficientes para hacer frente a los cambios constantes del entorno. Para ello, las organizaciones precisan de los sistemas informales y deben promover el aprendizaje juntando el pensamiento y la acción.

Para efectos de la investigación, y dada la naturaleza del quehacer del órgano electoral en un país, como Costa Rica, que goza de una democracia centenaria, cobra vital importancia referirse a la relevancia de democratizar el proceso de formulación del plan estratégico institucional.

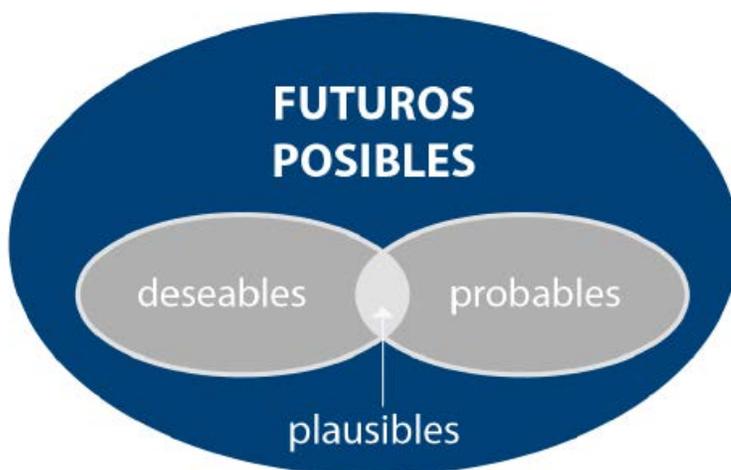
#### 2.4.2.5 Planificación estratégica prospectiva

De acuerdo con Tapia (2017), en la planeación estratégica prospectiva -también conocida como prospectiva estratégica- se determina primero el futuro deseado creativamente y libre de restricciones; el pasado y el presente no se consideran como restricciones sino hasta un segundo momento, es decir, consiste en atraer y concentrar la atención sobre el futuro, imaginándolo a partir de este y no del presente. Por lo que, con la imagen del futuro deseado se exploran los futuros factibles para seleccionar el más satisfactorio.

Al respecto Mideplan (2018) enfatiza la importancia de la planificación y la prospectiva como cadenas en el proceso de construcción de una visión a largo plazo alineada de acuerdo con los objetivos planteados. Así, la prospectiva pretende construir escenarios, entendidos como alternativas de futuro posibles, probables y deseables, al identificar las transformaciones que ocurren en el entorno, al priorizar objetivos y estrategias, al realizar simulaciones, es posible identificar una baraja de alternativas ampliando las opciones para la

toma de decisiones, a saber escenarios deseables, probables, y encontrándose en la intersección de estos los plausibles. Lo cual se ilustra como sigue:

**Figura 8- Prospectiva y concepción de escenarios**



Fuente: Ministerio de Planificación y Política Económica.

Al respecto, Mideplan (2015) señala que se pueden identificar los futuros deseables entendidos como ideales construidos sobre los deseos de las organizaciones, pero la mayoría de las ocasiones son poco probables debido a la distancia que existe entre lo que se desea y lo que realmente se puede lograr. Por su parte, el escenario plausible representa la mejor opción al configurar un escenario en que de acuerdo con las capacidades disponibles y la ventaja competitiva se puede conseguir lo pretendido.

#### 2.4.2.6 Democracia

Para efectos de la investigación y dada la naturaleza del quehacer del órgano electoral en un país que goza de una democracia centenaria, cobra vital importancia referirse a dicho concepto, que justifica claramente la relevancia de democratizar el proceso de formulación del plan estratégico institucional. En consecuencia, seguidamente se ampliará el concepto como marco que permite una idea más inclusiva en la formulación de interés.

A modo de conocer lo que indican y conceptualizan algunos autores, se destacan definiciones incluidas por la organización Democracia Participativa (2010), en el que se hace alusión a las siguientes cuatro definiciones del documento. Las dos primeras corresponden a “*Democracy for all*” y las siguientes a los escritos “*National Standards for Civics and Government*” y “*Democracy and You: A Guide to Better Understanding*”

[...] un gobierno conducido con el consentimiento libremente otorgado por el pueblo, un sistema de gobierno en el que la autoridad suprema recae en el pueblo.

Gobierno del pueblo ejercido directamente o por medio de representantes.

La forma de gobierno en el que el control político es ejercido por todo el pueblo, directamente o a través de la elección de representantes.

La palabra democracia significa ‘gobierno del pueblo’ Una democracia es un sistema en el cual el pueblo puede cambiar sus gobernantes de una manera pacífica y al gobierno se le concede el derecho a gobernar porque así lo quiere el pueblo.

De seguido, en dicho texto se puntualizan los requisitos que al menos debe tener un país para considerarlo como democrático; pues las elecciones por sí solas no hacen que un país sea democrático:

- El control sobre las decisiones políticas del gobierno es otorgado constitucionalmente a los representantes elegidos de manera legítima.
- Los representantes son elegidos a través de elecciones periódicas y justas.
- Los representantes elegidos ejercen sus atribuciones constitucionales sin oposición de los funcionarios no elegidos.
- Todos los adultos tienen derecho a votar.
- Todos los adultos tienen derecho a competir por los cargos públicos.
- Los ciudadanos tienen derecho a expresarse libremente sobre todos los asuntos políticos, sin riesgo de ser castigados por el Estado.
- Los ciudadanos tienen el derecho a buscar fuentes alternativas de información, tales como los medios noticiosos, y esas fuentes están protegidas por la ley.

- Los ciudadanos tienen derecho a formar asociaciones y organizaciones independientes, incluyendo partidos políticos y grupos de interés.
- El gobierno es autónomo y capaz de actuar de manera independiente sin restricciones externas (como las impuestas por las alianzas y bloques).

Los expertos argumentan que si uno de estos elementos no está presente, entonces el país no es una verdadera democracia.

### 2.4.3 Bases legales

El marco normativo en el que se enmarca la presente investigación refiere:

- a) Constitución Política de la República de Costa Rica y sus reformas del 7 de noviembre de 1949.
- b) Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Elecciones y del Registro Civil. Ley n.º 3504 de 10 de mayo de 1965.
- c) Código Electoral y sus reformas. Ley n.º 8765 del 2 de setiembre de 2009.
- d) Ley de Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos y su Reglamento. Ley n.º 8131, documentos que norman la rendición de cuentas y el uso racional de los recursos asignados a las instituciones públicas.
- e) Reglamento General del Sistema Nacional de Planificación emitido mediante Decreto Ejecutivo 37735-PLAN del 6 de mayo de 2013.
- f) Reglamento de la Dirección Ejecutiva del Tribunal Supremo de Elecciones del 10 de enero de 2007.
- g) Directriz 093-P dirigida a todo el Aparato Público y emitida en octubre del 2017, se impulsa y fomenta el enfoque de Gestión para Resultados en el Desarrollo (GpRD) como modelo de gestión para mejorar el funcionamiento del sector público, el cual busca la eficiencia y eficacia en la prestación de los servicios públicos, en la asignación de recursos, toma de decisiones y en la rendición de cuentas, con el objeto de procurar mejores condiciones de vida a la población costarricense y el desarrollo del país.

#### 2.4.4 Sistema de variables

2.4.4.1 Proponer una opción de fortalecimiento a la formulación del plan estratégico del TSE, por medio del análisis de la revisión bibliográfica y la aplicación de herramientas actualizadas de análisis administrativo, para efectos de proporcionar pautas a seguir en dicha institución.

2.4.4.2 Realizar un análisis comparativo entre la formulación del plan estratégico vigente y la propuesta que se elabora, mediante el estudio de lo actuado sobre el particular, con el fin de visualizar el uso práctico, aportes y valor agregado de la metodología propuesta.

**Tabla 2. Sistema de variables**

<b>Objetivo</b>	<b>Variable</b>	<b>Definición conceptual</b>	<b>Definición operacional</b>	<b>Definición instrumental</b>
Conocer la manera en que se obtuvo el insumo para la formulación del plan estratégico institucional, utilizada en los PEI ejecutados por el TSE.	Criterio aplicado para obtener el insumo utilizado para la formulación del plan estratégico institucional, en los PEI ejecutados por el TSE.	Selección de personal con criterio experto para obtener el insumo para formular el PEI del TSE.	Documentos completos y disponibles.	Revisión de documentación atinente a la manera en que se obtuvo el insumo para formular el plan estratégico en el TSE.
Valorar el criterio técnico del personal que coordina la formulación de planes estratégicos en el TSE, mediante la realización de entrevistas a profundidad, con	Criterio técnico del personal que coordina la formulación de planes estratégicos en el TSE.	Conocimiento y valoración experta de personal competente al que le corresponde establecer la manera en que se formulará el	Suficiente: contenidos recolectados presentan profundidad.	Entrevistas a profundidad con la directora ejecutiva, la Encargada del API, profesional especializado en Planificación Estratégica.

<b>Objetivo</b>	<b>Variable</b>	<b>Definición conceptual</b>	<b>Definición operacional</b>	<b>Definición instrumental</b>
el fin de reconocer oportunidades de mejora.		plan estratégico del TSE.		
Realizar un análisis comparativo entre la formulación del plan estratégico vigente y la propuesta que se elabora, mediante el estudio de lo actuado sobre el particular, con el fin de visualizar el uso práctico, aportes y valor agregado de la metodología propuesta.	Criterio técnico del personal que coordina la formulación de planes estratégicos en el TSE y revisión de la documentación oficial.	Conocimiento y valoración experta de personal competente al que le corresponde participar en la formulación del plan estratégico del TSE.	Suficiente: contenidos recolectados presentan profundidad.  Documentos completos y disponibles.	Entrevistas a profundidad con la directora ejecutiva, la Encargada del API, profesional especializado en Planificación Estratégica.

Fuente: elaboración propia.

#### 2.4.5 Definición de términos básicos

Para efectos de contextualizar y normalizar los aspectos que se tratan en la investigación, se define el significado de los términos -utilizados frecuentemente- con la finalidad de facilitar la comprensión de contenidos. Las definiciones se incluyen con ese fin, y se presentan en orden alfabético.

Brecha. Está relacionada con la distancia existente entre la situación actual de una variable que interesa a la organización y la meta que se propone para la misma.

CDIR. Siglas del órgano colegiado denominado Consejo de Directores, conformado por las personas designadas como directores generales, además del Secretario General del TSE. Fue

integrado mediante decreto n.º 03-2014 publicado en el Diario Oficial La Gaceta n.º 95 del 20 de mayo de 2014, según lo dispuesto por el TSE en su sesión extraordinaria n.º 56-2014 del 16 de ese mes.

Contexto estratégico o Diagnóstico. Proceso de análisis, se deben considerar -al menos- los siguientes aspectos esenciales: análisis del *marco jurídico*, determinación del *valor público*, identificación de personas *usuarias*, definición del *marco de procesos*, identificación de los productos institucionales (bienes/servicios), desarrollo del *análisis situacional*, identificación de *recursos*, definición de *riesgos* e identificación de *resultados*.

Eje. Temas generales o líneas maestras de intervención sistémica, son estratégicos y responden al impacto y a las exigencias del entorno, se diseñan a partir de los hallazgos identificados en el análisis situacional (FOAR); es decir, el camino a seguir en cada área estratégica de la institución, deben ser de mediano o largo plazo y permitir responder a la operacionalización del PEI.

Equipo PEI. Grupo de personas funcionarias del Área de Planificación Institucional adscrita a la Dirección Ejecutiva que asesora al CDIR en temas de planificación estratégica.

Estrategia. En planificación estratégica consiste en el establecimiento de los cursos de acción para alcanzar los objetivos propuestos. Se orienta más al qué hacer que al cómo hacerlo.

FODA. el análisis FODA son siglas que representan el estudio de las fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas de una institución. Es una herramienta fundamental en la administración y en el proceso de planificación, el análisis permite contribuir a diseñar un plan, dando fuerza a la sigla de oportunidad, logrando la situación real en la que se encuentra la institución y planificando estrategias a futuro.

Formulación del plan estratégico institucional. Proceso que resulta de la participación colectiva, permite la convergencia de ideas y acciones sobre la visión y misión institucional, definiendo los programas y proyectos, así como, la estrategia de acuerdo con sus funciones

y procesos, que orienta la toma de decisiones de la Administración, para la prestación de bienes y servicios de interés de los diferentes sectores de la sociedad.

Indicador. Medición que permite relacionar dos o más datos, con el fin de generar información cuantitativa del desempeño en la entrega de productos, bienes o servicios, incluyendo aspectos cuantitativos y cualitativos.

Línea de Acción. Acciones institucionales que sustentan la gestión de sus estrategias y el logro de sus objetivos, alineado con su marco filosófico. Establece las acciones prioritarias en un plazo determinado y se enmarcan en el plan estratégico institucional con los que se intenta reducir significativamente las brechas identificadas en el diagnóstico.

Misión. Razón de ser de una organización. Lugar que ocupa en el contexto país y permite diferenciarla de otras instituciones.

Meta. Valor deseado por una organización para un indicador, con base en lo que se determina el nivel de avance en la gestión para el logro de objetivos planteados.

Objetivos institucionales. Propósito por alcanzar, redactados de manera que pueda identificarse qué se pretende, cómo se propone realizarlo y para qué o cuál es el propósito deseado.

Objetivo del Eje. Descripción de lo que se pretende alcanzar a partir de la gestión administrativa de un tema general definido a raíz del diagnóstico.

PEI. Siglas del documento denominado Plan Estratégico Institucional, en el que el Tribunal Supremo de Elecciones establece en un largo plazo definido, su Misión, Visión, Valores, Políticas, Objetivos institucionales; señalando las estrategias y las acciones alineadas y conjuntas que se consideran prioritarias para ese período en función de su público usuario de los servicios que brinda, así define las líneas de acción con sus indicadores, fórmulas de

medición, metas anuales y del período de vigencia, así como la unidad responsable de gestionarla.

Período. Espacio definido para el desarrollo y gestión de las líneas de acción que componen el PEI, dentro del cual deben cumplirse las actividades y las metas planteadas.

PESTEL. Sirve como herramienta diagnóstica complementaria al análisis FODA. En ella se analizan los factores políticos, económicos, sociales, tecnológicos, ecológicos y legales del entorno más general en el que se desarrolla la organización.

Políticas. Consiste en una declaración que realiza la institución mediante la que da a conocer los lineamientos generales que orientan la toma de decisiones y el actuar del personal.

Prospectiva. Disciplina que se encarga de construir alternativas de futuro posibles, probables y deseables para una sociedad, identifica las transformaciones que ocurren en el entorno, prioriza objetivos y estrategias, hace simulaciones o análisis de contingencias e identifica una baraja de opciones o alternativas y amplía las opciones para la toma de decisiones.

Responsable de línea de acción. Unidad administrativa a la que se encarga la gestión para el cumplimiento de las metas establecidas para la reducción de brechas identificadas en la labor y servicios que brinda la institución. La jefatura de dicha unidad es quien planifica, administra y presenta los informes de labores asociados a la línea de acción encargada.

Situación Actual. Estado de las variables y contexto en el que se desarrolla una organización al momento de iniciar un análisis de gestión.

TSE. Tribunal Supremo de Elecciones como institución, considerando al órgano colegiado así como la estructura que soporta los procesos que se ejecutan.

Valor público. Constituye en el punto de partida sobre el cual inicia la construcción del análisis de la situación y, esto dentro de su concepción define el quehacer de la institución, su propuesta de valor y su aporte al desarrollo del país.

Valores. Construcciones teóricas de naturaleza práctica que están vinculadas con los principios compartidos por el personal, permeadas de la cultura de la institución y coherentes con su razón de ser, su visión, objetivos y políticas.

Visión. Declaración de la manera en que se visualiza a la institución en el largo plazo, a partir de su marco filosófico.

## **CAPÍTULO III. MARCO METODOLÓGICO**

### **3.1 Definición del enfoque metodológico y método de investigación**

El capítulo referente al marco metodológico muestra lo concerniente a los lineamientos y los parámetros que dan cuenta de la orientación y forma en que se desarrolló la investigación; por tanto, se referirá al tipo de investigación, fuentes de información primaria y secundaria, selección y tamaño de la muestra, la descripción del instrumento de recolección de información y las variables.

Inicialmente, debe indicarse que el primer objetivo específico se aborda mediante la revisión bibliográfica de los documentos en los que yace la manera en que el TSE formuló los planes estratégicos anteriores, así como lo correspondiente al plan estratégico vigente.

A continuación, se aplicaron entrevistas a profundidad con el personal experto de la Dirección Ejecutiva que coordina la formulación del plan estratégico en la entidad, con lo que se aborda lo concerniente al segundo objetivo estratégico que permite identificar y evaluar las oportunidades de mejora en la formulación del PEI.

Con fundamento en estas metodologías de recolección de datos, se elabora la propuesta para la formulación del PEI que se observa en el capítulo sexto, la cual representa el modelo pretendido como objetivo de la investigación.

### **3.2 Tipo de investigación**

El presente proyecto trata de una investigación cualitativa para conocer a profundidad el fenómeno bajo estudio, a partir de criterio de personal experto, con el fin de relacionar variables con base en las respuestas de personal que lidera la formulación del plan estratégico en el TSE.

Se ejecuta una investigación de campo con la aplicación de entrevistas a profundidad; también, se realiza una investigación documental de tipo archivística, consultándose actas, oficios, informes, expedientes y otros documentos atinentes a los objetivos que se investigan.

Al respecto de la investigación cualitativa, Pita y Pértegas (2002), señalan:

La investigación cualitativa evita la cuantificación. Los investigadores cualitativos hacen registros narrativos de los fenómenos que son estudiados mediante técnicas como la observación participante y las entrevistas no estructuradas. La diferencia fundamental entre ambas metodologías es que la cuantitativa estudia la asociación o relación entre variables cuantificadas y la cualitativa lo hace en contextos estructurales y situacionales. La investigación cualitativa trata de identificar la naturaleza profunda de las realidades, su sistema de relaciones, su estructura dinámica.

### 3.3 Método de investigación

- a) Mediante la revisión bibliográfica, se abordaron las elaboraciones teóricas que han referido los términos de administración, administración pública, planificación, planificación estratégica y democracia.
- b) Revisión bibliográfica relativa a la metodología utilizada para la formulación de los planes estratégicos del TSE.
- c) Se consulta a la Directora Ejecutiva, encargada del Área de Planificación Institucional y profesional en Planificación Estratégica, como personal experto que tiene bajo su competencia la coordinación para formular los planes estratégicos, los cuales se abordan mediante entrevistas a profundidad.
- d) Revisión documental de la metodología empleada en procesos previos, lo que permite conocer de primera mano por qué se introdujo la planificación estratégica en el TSE, de qué manera se abordó, quiénes tienen a cargo el tema a lo interno y cómo está

normado, a quiénes se consultó en la construcción del diagnóstico, quiénes interpretaron los datos, quiénes formularon las estrategias y cuál es el procedimiento interno para formular los planes estratégicos.

### 3.4 Diseño de la investigación

Con el propósito de responder a las preguntas de investigación planteadas y cumplir con los objetivos del estudio, se propone desarrollar un diseño de investigación no experimental. De acuerdo con Hernández (2014), en un estudio no experimental se observan situaciones existentes, no provocadas intencionalmente en la investigación por quien la realiza; es decir, las variables independientes ocurren y no es posible manipularlas, no se tiene control directo sobre dichas variables ni se puede influir en ellas, porque ya sucedieron, al igual que sus efectos.

De acuerdo con la literatura consultada, distintos autores han adoptado diferentes criterios para catalogar la investigación no experimental. En concordancia con Hernández (2014), este diseño de investigación se centra en evaluar un fenómeno en un punto del tiempo, en este caso la formulación del PEI del TSE corresponde un diseño de investigación no experimental transeccional o transversal, dado que recolectan datos en un solo momento; pues su propósito es describir variables y analizar su incidencia e interrelación en un momento dado. Es como “tomar una fotografía” de algo que sucede.

### 3.5 Sujetos y fuentes de información

Las fuentes de información son los diversos tipos de documentos que contienen datos útiles para satisfacer una demanda de información o conocimiento. Se pueden clasificar en dos grupos: fuentes primarias y fuentes secundarias.

#### 3.5.1 Fuentes de información primaria

En el presente estudio, se han utilizado sujetos expertos y bibliografía como fuentes de información primaria. Por tanto, es importante indicar que se revisaron los legajos en los que

consta la metodología empleada para formular los planes estratégicos institucionales que se desarrollaron en el TSE para los lapsos 2002-2007, 2008-2013, 2014-2018 y 2019-2025.

De seguido, se define quiénes son las personas de las que se obtendrá la información relevante para analizar lo indicado. En virtud de lo anterior, se determina que los sujetos de interés son la Directora Ejecutiva quien está a cargo de la unidad administrativa que coordina este tema, la encargada del Área de Planificación Institucional y el Profesional que coordina el Equipo PEI.

### 3.5.2 Fuentes de información secundaria

Para tales efectos, se revisó normativa para esclarecer instrucciones y disposiciones internas que pudiesen servir en tratamiento del problema de investigación; por lo tanto, se estudió y revisó literatura para sustentar el marco teórico, la metodología y la propuesta que se plantea y se presenta más adelante.

### 3.6 Instrumentos y técnicas utilizadas en la recopilación de los datos

La propuesta para la formulación del PEI, se hace con base en la revisión bibliográfica de lo actuado por el TSE en los planes estratégicos que ha desarrollado, además de entrevistas dirigidas a respondientes expertos.

En la presente investigación, además de la revisión bibliográfica, se consulta a personal experto que tiene bajo su competencia la coordinación para formular los planes estratégicos, quienes son abordados mediante entrevistas a profundidad.

#### 3.6.1 Revisión bibliográfica

Precisamente, para efectos de esta investigación reviste enorme relevancia la revisión de documentos oficiales, con uso restringido y bajo autorización formal que permita conocer el camino que se siguió en la formulación de planes estratégicos anteriores, así como el vigente.

Con ello se pretendió aproximarse al estado actual del problema investigado, además de que su empleo es de enorme importancia para contextualizar lo que la institución ha hecho sobre el tema de investigación.

### 3.6.2 Entrevistas a profundidad

Para recolectar la información del personal experto –de la Dirección Ejecutiva– que dirige la formulación de los PEI, se utilizó una entrevista a profundidad semiestructurada, dirigida y enfocada con el uso de un cuestionario semiestructurado, aplicada a los funcionarios del TSE para conocer su criterio experto en relación con las pautas y la metodología aplicada por la institución, para identificar a los participantes en la formulación de sus planes estratégicos, de tal manera que se profundiza en las oportunidades de mejora y fortalezas identificadas.

De conformidad con Díaz et al. (2013), la entrevista se entiende *semiestructurada* porque se trata de una conversación guiada en la cual existe cierta flexibilidad en ambas vías; *dirigida* porque la iniciativa y el control lo tiene la persona que entrevista; y *enfocada* porque se concentra en un tema concreto que se desea profundizar.

Esta forma de entrevista con la herramienta de recolección de datos propuesta es especialmente efectiva con los ejecutivos ocupados, los técnicos expertos y los líderes de pensamiento; pues asegura que los hechos inesperados o actitudes pueden ser buscados fácilmente, Obando (2023). De lo anterior se colige que, con la finalidad de realizar la entrevista a profundidad, se propone utilizar una guía de entrevista, para efectos de cubrir una lista específica de asuntos descritos en el inciso d) del apartado 3.3, con lo cual la oportunidad, la redacción exacta y el tiempo asignado a cada área de preguntas se dejan a la discreción de quien suscribe esta investigación.

## CAPÍTULO IV. ANÁLISIS DE DATOS

Se realizó un análisis de la información recolectada mediante la revisión bibliográfica, así como por medio de las entrevistas a profundidad realizadas a expertos respondientes de la Dirección Ejecutiva, específicamente a la Directora Ejecutiva, Encargada del Área de Planificación Institucional (API), además de un Profesional en Planificación Estratégica.

Por consiguiente, en este capítulo se muestran tres momentos de la investigación, alineados con los objetivos propuestos: el primero relacionado con el análisis de lo actuado en el PEI 2019-2025, la valoración del criterio especializado, así como un análisis comparativo entre la formulación del plan estratégico vigente y la propuesta que se elabora.

### 4.1 Formulación PEI 2019-2025

Dentro del engranaje organizacional del Tribunal Supremo de Elecciones, según se detalló en el organigrama (Figura 3) la Dirección Ejecutiva es simultáneamente, unidad administrativa y dirección general a la que están adscritas las siguientes dependencias: Proveduría, Contaduría, Servicios Generales, Ingeniería y Arquitectura, Archivo Central Recursos Humanos y Servicios Médicos.

En su rol de unidad administrativa, incluye una Secretaría General, áreas de Planificación Institucional, Ejecutiva y Secretarial, así como unidades de Control Interno, Presupuesto, Género, Fiscalización de la Ejecución Contractual y el proceso de Gestión de Adquisiciones.

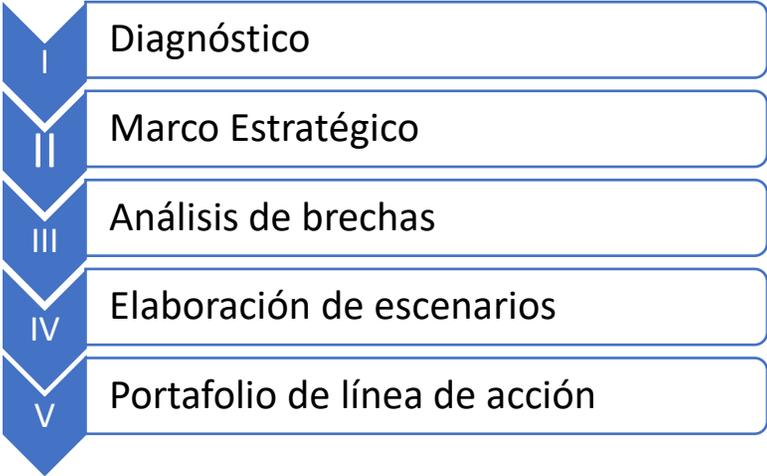
A lo interno de la Dirección Ejecutiva y en prospectiva institucional, al API le compete, entre otras funciones: planificar, organizar, liderar, evaluar, controlar y realimentar el proceso de planificación institucional, incluyendo la planificación estratégica de la institución, así como la consecuente planificación operativa, y la publicación y mejora continua de datos estadísticos, también el mantenimiento del Modelo de Arquitectura de la Información.

El tema de planificación estratégica institucional lo atiende un equipo de funcionarios denominado Equipo PEI, el cual se encuentra bajo la coordinación de la persona encargada

del API y la supervisión de la Directora Ejecutiva. A dicho equipo de trabajo, le corresponde brindar asesoría a la Alta Dirección y a las unidades administrativas, además de acompañar, evaluar e informar el avance en el desarrollo de las líneas de acción.

Conviene iniciar el análisis con la identificación de la manera en que se formula el plan estratégico en la institución, con el fin de concentrar los esfuerzos en el reconocimiento de sus mejoras. A partir de los documentos revisados, es posible determinar que el PEI se basa, principalmente, en la fotografía que se toma a la organización en un momento determinado, con la cual se diagnostica mediante un estudio descriptivo, el análisis de la situación institucional de un momento específico, y se caracterizan los principales componentes y áreas de desarrollo que se tendrán como prioritarias de atención por parte de la entidad en un plazo definido, para ello se consideran los elementos que conforman las áreas de mejora, los que se convierten en la base para proponer líneas de acción estratégica que resuelvan o mitiguen las brechas identificadas; es decir, que eliminen o reduzcan la distancia entre la situación diagnosticada y el futuro deseado en los diferentes aspectos definidos y se tiene como prioritarios.

**Figura 9. Fases para la formulación del PEI 2019-2025**



Fuente: elaboración propia a partir de textos revisados.

El diagnóstico incluyó la realización de un análisis FODA; es decir, de los factores internos (fortalezas y debilidades) y externos (oportunidades y amenazas). Complementariamente, se aplicó un análisis de PESTEL, que analiza los factores políticos, profundiza en los factores económicos, estudia los factores sociales, explica los factores tecnológicos, identifica los factores ecológicos y ambientales y describe los factores legales externos del ambiente macro del TSE.

Para el análisis FODA, se realizó un estudio cualitativo y uno cuantitativo. El primero fue contratado a la empresa Unimer, lo que se decidió con la intención de limitar la posibilidad de que las personas participantes percibiesen afectación en la objetividad que demanda la dirección de las sesiones, además de disponer instalaciones adecuadamente diseñadas para tales efectos y el valor agregado del distanciamiento y concentración que permite desplazar al personal que se seleccionó a un espacio diferente al lugar de trabajo.

La firma en mención realizó seis sesiones de grupos focales (tres con personas funcionarias y tres con personas usuarias), para lo cual se seleccionaron doce personas por sesión. Para definir la conformación de los grupos focales con personas funcionarias se utilizó el criterio de clase salarial, según lo reportado en la base de datos generada por el Departamento de Recursos Humanos. A partir de ello, se emplearon los siguientes criterios de selección: representación equilibrada de todas las Direcciones; equidad de género; experiencia de, al menos, cinco años de laborar en la institución; perfil de las personas: actitud comunicativa y facilidad para la expresión oral.

La Dirección Ejecutiva desarrolló el estudio cuantitativo y, para ello, utilizó como insumo los hallazgos del estudio cualitativo, a partir de los cuales elaboró un cuestionario que lo contestaron 309 personas de las 332 a las que se les participó, a su vez, fue contestado por 628 personas usuarias, tanto de la sede central como de las oficinas regionales de Atenas, Cañas, Limón, Orotina y San Carlos, para la estimación de ambas muestras se consideraron criterios técnicos en materia estadística.

En cuanto al análisis PESTEL, este también se contrató a la empresa Unimer, la cual realizó 22 entrevistas a profundidad distribuidas así: siete dirigidas a Directores y Auditor Interno, cinco a Magistrados en Pleno Propietario y diez a expertos o líderes de opinión. Estos últimos máximos representantes: Unión Nacional de Gobiernos Locales, Fundación Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), Programa Estado de la Nación, Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH), Programas de Naciones Unidas, Fundación Konrad Adenauer, representantes de la academia y medios de comunicación.

El análisis de los hallazgos obtenidos tanto de los estudios contratados como de lo realizado internamente, estuvo a cargo del Equipo PEI y el Área de Planificación Institucional, a partir de lo que generó un informe y propuesta que remitió a conocimiento de la Alta Dirección. El cuadro siguiente permite visualizar a quiénes se incluyó en ese proceso de formulación del PEI:

**Tabla 3. Participantes formulación PEI 2019-2025 del TSE**

<b>Población</b>	<b>Personas participantes</b>	<b>Intervención</b>	<b>Ámbito Interno/Externo</b>
Magistratura Pleno Propietario	5 (Enumeración total)	FODA/PESTEL Entrevistas a profundidad.  Análisis y aprobación de segunda y última instancia.	Interno
Directores institucionales	6 (Enumeración total)	FODA/PESTEL Entrevistas a profundidad. Análisis y aprobación de primera instancia.	Interno
Auditor Interno	1 (por conveniencia)	FODA/PESTEL Entrevista a profundidad.	Interno
Funcionaria (sede central y cinco oficinas regionales)	309 (aleatoria, método de selección sistemático)	FODA Cuestionario.	Interno

<b>Población</b>	<b>Personas participantes</b>	<b>Intervención</b>	<b>Ámbito Interno/Externo</b>
Funcionarias (33 de sede central y solamente una persona de oficina regional)	34 (por conveniencia)	FODA (Grupos Focales del estudio cualitativo)	Interno
Área de Planificación Institucional	8	Planeación, ejecución y coordinación del proceso.  Análisis de resultados y propuesta de PEI	Interno
Expertos/Líderes de Opinión	10 (por conveniencia)	PESTEL Entrevistas a profundidad.	Externo
Usuaría (sede central y cinco oficinas regionales)	628 (aleatoria, método de por conveniencia)	FODA Cuestionario	Externo
Usuaría (Gran Área Metropolitana)	36 (por conveniencia)	FODA (Grupos Focales del estudio cualitativo)	Externo

Fuente: elaboración propia a partir de la revisión bibliográfica y entrevistas a profundidad.

El diagnóstico, por tanto, se construyó con base en la participación de agentes internos y externos con uso de técnicas de grupo focal, encuestas y entrevistas a profundidad, de acuerdo con el objetivo planteado para cada situación y población. Con este actuar se logró definir los ejes temáticos y, principalmente, fortalecer una cultura de transparencia y democratización del proceso, a la vez que se alimentó la visión y se amplió el ámbito de acción para el reconocimiento de brechas.

El criterio externo de los usuarios, empero, fue seleccionado de manera restringida, por lo tanto, solo se incluyeron usuarios individuales y no colectivos. Además, se definió que estos solo serían entrevistados en la sede central y únicamente en cinco de las 32 oficinas.

## 4.2 Criterio especializado

Se ha constatado que en el TSE el Área de Planificación Institucional es la unidad que tiene bajo su responsabilidad el proceso para la formulación de los planes estratégicos. La normativa del TSE le atribuye a la Dirección Ejecutiva la competencia para proceder en consecuencia, lo cual ejecuta mediante el API, particularmente mediante el Equipo PEI. En tal lógica, procede investigar el criterio del personal que integra el equipo a cargo, profundizando en cada respuesta para identificar las formas y los participantes que han formado parte de la formulación objeto de estudio y cuáles opciones de mejora se identifican.

En esta tesitura, se realizaron tres entrevistas a profundidad con el propósito de valorar el criterio técnico del personal que coordina la formulación de planes estratégicos en el TSE, con el fin de reconocer oportunidades de mejora y factores involucrados en el proceso.

Como el propósito de la investigación es ahondar en aspectos de la formulación del plan estratégico de esta institución, de manera que se posibilite adicionar la revisión bibliográfica atinente y el aporte del investigador, y se construya una propuesta robusta en contenido como modelo propuesto para la formulación que el TSE hará en el 2024, procede seleccionar al personal que a lo interno del TSE, tiene a cargo este proceso de formulación, lo cual lo convierte en fuentes primarias idóneas para los efectos deseados.

Así las cosas, en el cuadro siguiente se define a quienes les fueron aplicadas las entrevistas a profundidad.

**Tabla 4. Personal experto entrevistado del TSE**

<b>Nombre</b>	<b>Puesto</b>
Lcda. Sandra Mora Navarro	Directora Ejecutiva
Lcda. Marilyn Bravo Cordero	Encargada del Área de Planificación Institucional
Lcdo. Armando Machado Aguilar	Profesional Especializado en Planificación Estratégica

Fuente: elaboración propia a partir de la información suministrada por los entrevistados.

Por consiguiente, se contactó a cada una de las personas referidas, a quienes se les comentó el propósito de la investigación y la necesidad de contar con su criterio experto para los fines definidos, se les explicó la relevancia de programar una entrevista para conversar temas vinculados con el proceder de la institución al formular sus planes estratégicos, se mencionó la historicidad del proceso y el interés en el futuro a partir de la revisión de lo actuado, el conocimiento del momento actual y la relación proyectiva sobre el particular.

Cada entrevista se realizó en una sola sesión, para las cuales se solicitó el permiso de cada respondiente para efectos de que pudiera ser grabada con el fin de facilitar el procesamiento de la información, bajo el compromiso de asegurar la confidencialidad de lo expresado por cada participante. A cada persona se lo indicó que los resultados serían presentados de manera general, con la finalidad de que no sea posible identificar qué dijo quién, dado que el interés de la investigación es identificar oportunidades generales de mejora en la formulación del plan estratégico desde las consideraciones del equipo experto que tiene a cargo esta labor en el TSE y no el criterio individualizado de las personas participantes.

Las entrevistas se realizaron de forma virtual durante julio de 2023, de acuerdo con la disponibilidad de los respondientes. En todo momento se contó con la plena colaboración de las personas involucradas, con quienes se profundizó en temas de interés a partir de una guía flexible, la cual orientó la conversación sin dotarla de rigidez, sino, por el contrario, se estimuló la libertad en las respuestas que permitieran relacionar conceptos, acciones e identificación de oportunidades de mejora con sus propuestas.

La transcripción de las entrevistas a profundidad se detallan en el Anexo 2. Algunos aspectos serán ilustrados con frases obtenidas de las entrevistas realizadas.

Debe recordarse que la información obtenida representa el criterio experto de las personas seleccionadas; por lo tanto, no se analiza si son acertadas, fundamentadas o justas, solamente se presentan los resultados generales obtenidos; pues en ello radica el interés: considerar las respuestas como complemento a la revisión bibliográfica, lo que en conjunto con el criterio de esta investigadora, permite establecer la propuesta para la formulación del PEI del TSE.

#### 4.2.1 La formulación de los planes estratégicos.

- a) Los inicios de la planificación estratégica en el TSE, es a finales de los 90 e inicios de los años 2000 con el apoyo de la entonces Magistrada del TSE, Anabel León. Lo anterior se dio a partir de un mandato legal generado por la Contraloría General de la República, y a solicitud del Ministerio de Planificación (Mideplan), ente del poder ejecutivo que facilitó la participación de un experto para capacitar y acompañar el proceso.
- b) La formulación del primer PEI solamente incluyó a jefaturas y Magistrados, con una visión de no democratizar la toma de decisiones en razón del reducido tiempo disponible para su atención, por lo que los altos mandos con alguna participación de jefaturas definieron las acciones estratégicas.
- c) Ese primer PEI fue formulado mediante contratación de una empresa que tenía una metodología ya desarrollada, la cual aplicó en el TSE sin considerar aspectos propios de la institución y sus peculiaridades.
- d) El PEI 2002-2007 permitió a la institución iniciar un proceso de sensibilización con la temática, principalmente a los altos mandos, así como la identificación de grandes temas o ejes temáticos que utilizó como base para el segundo PEI.
- e) En los dos primeros PEI se utilizaron matrices para la recolección de información diagnóstica para realizar el análisis FODA. En el tercer PEI, se incluyó un análisis PEST como complemento al FODA y en el cuarto PEI se amplió a un PESTEL.
- f) Se ha avanzado hacia una cultura de medición mediante uso de indicadores.

#### 4.2.2 Aspectos a considerar.

- a) El interés fundamental de la administración pública al introducir el tema de planificación estratégica radicó en incentivar el uso de mejores prácticas de

planificación, aprovechando un uso con el Banco Mundial como herramienta para priorizar y evaluar programas nacionales.

- b) El uso de metodología no institucionalizada que fue aplicada por la empresa contratada para la formulación del primer PEI no fue asumida por el personal participante, generando resistencias y reduciendo la empatía y el sentido de pertenencia.

*“Europa trajo una metodología ajena a la forma de ser del funcionario electoral y no hubo interés por institucionalizarla (...) (El personal) nunca se apropió del tema”.*

- c) En los albores de la planificación estratégica en el TSE, se establecieron convenios de cooperación interinstitucional que facilitó el proceso de sensibilización, aprendizaje y buenas prácticas respecto del tema.

- d) La percepción institucional es que la formulación del PEI es un proceso poco participativo, en la que se prioriza la visión de directores, excluyendo a niveles operativos y algunas jefaturas.

*“Lo cierto es que la gente no se siente tomada en cuenta.”*

- e) El TSE viene apostando a un modelo más participativo e inclusivo en la formulación de sus planes estratégicos, pasando de una participación exclusiva de tomadores de decisión y algunos expertos solamente del ámbito interno, a procesos más democráticos y técnicos con participación de respondientes internos y externos, ampliando el rango de análisis para incluir no solo un análisis FODA sino también un análisis PESTEL. Aunado a ello, debe resaltarse que el segundo PEI se hizo con recursos internos y el tercero y cuarto fueron un híbrido, donde se contrataron el estudio cualitativo y las entrevistas a profundidad.

- f) Las jefaturas disponen de conocimientos, experticia e información experta que puede alimentar de mejor manera la toma de decisiones por parte de los directores. A ellas no se les ha consultado de manera constante.

- g) No se ha considerado el criterio del personal y las personas usuarias de las oficinas regionales del TSE a lo largo del todo el país.
- h) Existe falta de claridad en el personal de la institución en cuanto al origen, aplicación y beneficios que se obtienen de la planificación estratégica, generada no solo por las debilidades en comunicación sino en el sentimiento de falta de participación.
- i) El ente electoral provee un ambiente de estabilidad a su personal, característica que desde la cultura organizacional ha provisto una fortaleza en la generación de compromiso y desarrollo de competencias expertas en la población funcionaria, lo que facilite los procesos y la transferencia de conocimientos.
- j) El API tiene profesionales expertos en temas de planificación estratégica, por lo que puede proponer mejoras en la formulación estratégica del TSE, incluyendo la definición de participantes en las fases diagnóstica y de establecimiento de escenarios.
- k) La evolución de las Tecnologías de la Información y Comunicaciones (TIC) es un fenómeno sumamente acelerado, al que debe seguirse el pulso en tiempo real desde el conocimiento de expertos internos y externos.

#### 4.2.3 Oportunidades de mejora.

- a) La limitación de recursos hace necesario priorizar los proyectos institucionales, lo que requiere la participación de poblaciones de interés no solo en su definición, sino en el diagnóstico de las necesidades por atender, toda vez que dicho diagnóstico constituye el origen de esos proyectos.

*“La situación fiscal actual, que obliga a las instituciones a ser austeras en la formulación presupuestaria, lo cual es una limitante para la disposición del presupuesto de las instituciones.”*

- b) Los magistrados y magistradas del TSE marcan la pauta como tomadores de decisión de última instancia, razón por la que deben estar plenamente involucrados en la formulación del PEI y no solamente en la aprobación del documento final. Esto representa la necesidad de que sean parte activa en la definición de métodos, ejecución de análisis y propuesta de escenarios para atender los hallazgos que sean identificados, de manera que se priorice con mayor propiedad y se reduzca la cantidad de líneas de acción. Su participación asegura un blindaje político al proceso de formulación.

*“Escuchar al jerarca, porque es el jerarca el que define el camino, la circunstancia actual va a permitir involucrar al jerarca.”*

- c) La alta jerarquía, incluyendo magistrados y directores debe comprender la relevancia que conlleva la planificación estratégica, por lo que deben procurarse espacios de sensibilización, capacitación y reeducación para obtener un mejor aprovechamiento de su aplicación en el TSE.

*Fomentar una mayor interiorización, en la alta dirección (...), dada la importancia de contar con planes debidamente formulados, cuyo impacto sería mayor si se cuenta con el compromiso de la alta dirección*

- d) Involucrar a las jefaturas en el proceso de formulación, de manera que se pueda obtener insumo experto respecto del estado o diagnóstico de las métricas institucionales y la gestión de cada unidad desde su razón de ser.

- e) Debe asegurarse, desde el diagnóstico de situación y hasta la definición del portafolio de acciones estratégicas, que el aporte técnico esté plenamente respaldado por la gestión política de los tomadores de decisión, de manera que no se diluyan los aspectos sustantivos identificados que se deben atender bajo una propuesta realizable según el aporte de los técnicos en el proceso respectivo. La unión de lo técnico con lo político a lo interno del TSE facilita el análisis de la relación entre necesidades por atender y recursos disponibles para tales propósitos.

- f) Fortalecer el rol coordinador del API en la formulación de los planes estratégicos que gestiona su Equipo PEI y apoya su Unidad de Estadística, procurando la participación logística de las otras áreas de la Dirección Ejecutiva y el apoyo de la unidad de mando. El API debe definir qué consultar, a quiénes consultar, cómo consultarlo y cuándo se requiere la intervención de cada actor. La interpretación de resultados, definición y diferenciación de lo estratégico y lo operativo en el análisis de escenarios, considerando la definición de acciones inmediatas, acciones estratégicas y su priorización, debe ser gerenciada por dicho Equipo, involucrando a la línea de mando -Directora y Secretario General.
- g) Es necesaria la participación de personal técnico en la planificación estratégica a lo interno de las unidades administrativas, principalmente en el diagnóstico de situación y en la ejecución de las líneas de acción.
- h) Consultar el criterio del personal y de usuarios de oficinas regionales para el análisis de situación.
- i) Se requiere que la representación de personal operativo en el análisis de estado del TSE sea representativa, incluyente, dando paso a la generación de un fortalecimiento en el sentido de pertenencia y mayor empoderamiento de la temática de planificación estratégica.
- j) El involucramiento del personal y de los usuarios individuales y colectivos, exige al órgano electoral capacitar a las personas funcionarias en todos los niveles y genera responsabilidad social, además de que permite diagnosticar y proponer priorizando el servicio a los usuarios, con respeto a los derechos humanos.
- k) La presencia de usuarios externos a la institución en el análisis de la situación, a permitido conocer los aspectos positivos y no positivos del entorno inmediato, así como del entorno más externos del TSE.

*“No creo importante, sino fundamental que este Tribunal continúe y fortalezca la participación de los usuarios de sus servicios y productos. Debe abarcarlos a todos:*

*desde la personas que viene a solicitar cédula, certificación o a realizar cualquier trámite, hasta los partidos políticos y grupos de la sociedad civil.”*

*“Le damos servicio a todos. A todos debemos consultarle cómo estamos trabajando.”*

- l) La selección de participantes externos en el diagnóstico debe ser propuesta y controlada por el Equipo PEI en primera instancia, revisada por el Consejo de Directores, y aprobada por el Superior, de manera que se controle el sesgo político. En ella debe fortalecerse la presencia de líderes de opinión

*“Han habido intentos de involucrar al TSE en el Plan Nacional de Desarrollo, pero (dicho plan) persigue intereses muy políticos y cada vez que llega un gobierno al poder puede cambiar (...) (El Tribunal dispone de una) independencia que necesariamente se requiere, no podemos estar sometidos a una exposición política para cumplir nuestros objetivos.”*

- m) En el ámbito externo, debe considerarse la realimentación con otros organismos electorales.
- n) Debe incluirse el criterio de expertos internos y externos en tecnología para contextualizar el desarrollo de las TIC en el entorno nacional, regional y mundial, incluyendo manejos de redes sociales.
- o) Es conveniente estimular el uso, fortalecimiento y sostenibilidad de proyectos de cooperación con entidades rectoras de la planificación en el país, como procesos de realimentación y mejora continua de los procesos de planificación en el TSE, particularmente en el API.

#### 4.3 Comparación PEI 2019-2025 versus propuesta

La revisión de lo actuado, tanto en documentos como en lo indicado por personal técnico experto, permitió identificar las fortalezas y oportunidades de mejora respecto de la formulación del plan estratégico en el TSE.

A la luz de las entrevistas a profundidad cuando se analiza el entorno país, es posible enmarcar al Organismo Electoral como actor relevante de la democracia costarricense, que si bien no está vinculado al Plan Nacional de Desarrollo (PND) -según dictamen n.º C-125-2003 del 6 de marzo de 2003 de la Procuraduría General de la República-, conforme al principio de separación de poderes e independencia de las competencias, forma parte del presupuesto nacional y su actuar incide en los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), también conocidos como Objetivos Globales, que fueron adoptados por las Naciones Unidas en 2015 como un llamamiento universal para poner fin a la pobreza, proteger el planeta y garantizar que para el 2030 todas las personas disfruten de paz y prosperidad. Adicionalmente, se identifican cambios en la normativa nacional que deben considerarse de cara a la formulación de otro Plan Estratégico, a saber, Ley Marco de Empleo y Público, así como la reciente Ley de Contratación Administrativa.

Al considerar el ámbito interno de la institución, se identifica que desde la entrada en vigencia del PEI 2019-2025 a la fecha de esta investigación, se han producido cambios en el TSE que inciden en la estructura, normativa, gestión administrativa y cultura organizacional, por cuanto a partir del año 2022 se producen cambios en la Magistratura, se crea la Dirección General de Estrategia y Gestión Político Institucional, y se producen cambios directivos en tres de las seis direcciones restantes.

En este contexto, se identifican los elementos que se puntualizan en la Tabla 4 y que se detallan en el capítulo seis de este documento.

**Tabla 5. Comparación PEI 2019-2025 versus Propuesta**

<b>Aspecto</b>	<b>PEI 2019-2025</b>	<b>Propuesta</b>
1. Enfoque	Planificación Estratégica	Prospectiva Estratégica
2. Plazo	Mediano (5 a 7 años)	Largo (10 años)
3. Involucramiento de la jerarquía	Participación en consulta durante fase diagnóstica y aprobación.	Participación en consulta durante fase diagnóstica, en generación de estrategias y aprobación.
4. Conformación de la Comisión de trabajo	Equipo PEI	Equipo PEI, jerarquía y equipos técnicos.
5. Responsables del trabajo de campo	Empresa contratada y Comisión de trabajo.	Convenio interinstitucional y Comisión de trabajo.
6. Papel de las jefaturas	Pasivo	Activo
7. Herramientas administrativas	FODA, PESTEL, entrevistas a profundidad, sesiones de grupo focal.	FODA, PESTEL, entrevistas a profundidad, talleres (World Café, 200 años)
8. Responsables de la definición de Líneas de Acción	Comisión de trabajo y personal propuesto por directores y directoras.	Comisión de trabajo, personal técnico con criterio vinculante y jefaturas.
9. Participación de líderes de opinión	Muy especializados	Con dominio de varios temas.
10. Personal que participa	Muestra estratificada y dirigida	Enumeración total
11. Personal de oficinas regionales a considerar	Selección por conveniencia: 5 de 32 oficinas regionales.	Las 32 Oficinas Regionales
12. Población usuaria por considerar	Únicamente personas usuarias individuales	Personas usuarias individuales y partidos políticos con estructuras vigentes.

Fuente: elaboración propia.

## **CAPÍTULO V. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES**

### **5.1 Conclusiones**

1. La formulación del primer PEI presentó resistencias del personal porque no existía claridad de la capacitación requerida, lo cual generó falta de empatía con el tema y percepción de una metodología impuesta.
2. Los dos primeros planes estratégicos fueron ampliados de su lapso original, en dos y un año respectivamente, así como el cuarto ejercicio en un año, lo que denota que la construcción de los proyectos a partir de los hallazgos identificados y la identificación misma de las necesidades no estuvo del todo clara, lo que conviene sea atendido con mayor participación de actores internos y externos en el diagnóstico y equipo interdisciplinarios en el análisis y la formulación de proyectos.
3. La gestión de la documentación atinente a la formulación de los PEI no facilita la obtención de contenidos, esto deviene en una tarea laboriosa para identificar insumos relevantes para la toma de decisiones.
4. No se cuenta con información respecto de evaluación aplicada a la formulación de los planes estratégicos institucionales ejecutados o en proceso de ejecución.
5. La redacción de los documentos en general no presenta un lenguaje inclusivo, salvo algunas excepciones, lo que riñe con la política de Igualdad y Equidad de Género de la institución.
6. Las personas que atienden el tema de planificación estratégica a lo interno de cada dependencia con injerencia en el PEI vigente son, en su mayoría, personas de más de 45 años (66,67%), 1 tiene de 35 a 39 años y solamente 1 tiene menos de 35 años.

7. El TSE ha procurado la mejora continua de su proceso formulación de los PEI, con la finalidad de apuntar a su democratización como parte esencial de su desarrollo, esto produce la inclusión de cada vez más personas y de poblaciones más diversas, pasando de jefaturas y algún personal especializado interno, a incluir muestras estadísticas de todo el personal (aunque en el estudio cuantitativo el 30% de las respuestas señalan como aspecto negativo en la formulación del PEI vigente que el personal no fue considerado), incorporar el criterio de la magistratura, directores y auditor interno, buscar el criterio externo de usuarios individuales en su Sede Central y de unos cuantos líderes de opinión; pasando de contratar todo el proceso a gestionarlo principalmente con recursos internos.
8. En la formulación de los planes estratégicos, se utilizó el análisis FODA y, más recientemente –cuarto PEI-, el análisis PESTEL para diagnosticar el estado de situación y generar los proyectos para la atención de necesidades a partir de sus resultados. Su aplicación ha sido mediante estudios cuantitativos –encuestas- y cualitativos –grupos focales y entrevistas a profundidad-, utilizando el muestreo por conveniencia y solamente en el tercer PEI se usó una muestra representativa en las poblaciones funcionaria y usuaria para el análisis FODA del estudio cuantitativo.
9. La Dirección Ejecutiva tiene a su cargo la coordinación y la elaboración del plan estratégico institucional, lo que atiende mediante un equipo especializado -Equipo PEI- el cual forma parte del Área de Planificación Institucional. En esta tarea, cuenta con el apoyo, principalmente, de la Unidad de Estadística como asesor técnico, además, forma parte del equipo que a lo interno del API coordina el tema de indicadores institucionales, muy relevante en la definición de proyectos generados en la formulación del PEI.
10. En los inicios de la planificación estratégica en el TSE se tuvo participación activa y asesoría de otras instituciones, figura que la administración pública contempla para su mejora continua bajo un principio de eficiencia en la función pública.
11. Las propuestas de la Dirección Ejecutiva respecto de la formulación del PEI se hacen del conocimiento del Consejo de Directores en primera instancia y la magistratura como decisores de última instancia. Los mandos medios y operativos lo conocen una vez ya aprobadas las propuestas.

12. Existen equipos técnicos que, aunque no pertenecen a la Dirección Ejecutiva, no han sido incluidos como parte de las poblaciones que podrían asesorar y colaborar en la formulación del PEI.
13. Se ha contado con la participación de expertos en tecnologías de la información, principalmente desde el ámbito interno con la inclusión de jefaturas técnicas y, en el cuarto PEI, del entonces Director. Externamente, la participación ha sido nula o muy limitada.
14. Se obtuvo evidencia, se recolectaron opiniones y percepciones, y se disponen datos que permiten valorar lo actuado por el TSE en el tema de planificación estratégica, la evolución y tendencia hacia un proceso de formulación más democrático e inclusivo, y las oportunidades de mejora que se esperan en la formulación del PEI siguiente, con base en lo que se incorpora la propuesta de mejora que se presenta en el capítulo VI de esta tesis, lo cual constituye su objetivo general.
15. Se identifica que desde que se formuló el PEI 2019-20225, se han suscitado cambios en la estructura organizacional, además de modificaciones relativas a la normativa que rige al sector público a nivel nacional.

## **5.2 Recomendaciones**

1. Que la Dirección Ejecutiva disponga, en el cuarto trimestre de 2023, la ejecución de sesiones de trabajo a lo interno del API, para efectos de identificar las oportunidades de mejoras metodológicas en la formulación del PEI.
2. Que, en aras del fortalecimiento en la implementación de su política de gestión documental, y ya que esta información resulta sensible para la gestión institucional, la Dirección Ejecutiva gire las directrices para que el Equipo PEI documente la evidencia de todo acto que, en lo sucesivo, se genere de acuerdo con el proceso para formular sus planes estratégicos, según la normativa que atañe este asunto y en procura de promover la eficiencia y la oportunidad de la gestión documental.

3. Que el Equipo PEI genere una propuesta con su plan de implementación y cronograma, el cual permita evaluar periódicamente el proceso de formulación del PEI, de manera que se identifiquen de manera congruente las oportunidades de mejora, así como sus fortalezas, al cuarto trimestre de 2023. Dicha propuesta puede integrarse como parte de la que debe presentar para atender la formulación del siguiente PEI.
4. Que a octubre de 2023 el Consejo de Directores instruya a todas las unidades administrativas con injerencia en acciones que atañen al plan estratégico institucional, para que, en lo sucesivo, toda documentación que se genere, observe el lenguaje inclusivo en su redacción.
5. Que el Consejo de Directores instruya a las jefaturas de las unidades administrativas para que incorporen a personal menor de 40 años, como parte de las personas que atienden el tema de planificación estratégica en cada dependencia, como fortalecimiento a la cultura organizacional orientada a la transmisión de valores y competencias.
6. Que el Equipo PEI, en concordancia y alineamiento con la misión, visión, valores, políticas y objetivos institucionales, así como en aras de una mayor eficiencia y priorización de proyectos, dote de continuidad al proceso evolutivo de democratización e inclusión de consulta, con el fin de fortalecer la participación de poblaciones internas y, externas al TSE respecto de la gestión de los organismos electorales, lo cual conlleva ampliar el espectro de consulta para el diagnóstico de la situación institucional, esto incluye a todos los niveles internos: magistratura, directores, jefaturas, población funcionaria de sede central y oficinas regionales; y de respondientes externos: usuarios individuales y colectivos –como partidos políticos-, líderes de opinión e investigadores.
7. Que el Equipo PEI, en la definición de poblaciones que participarán en la formulación del PEI, ponga especial énfasis a la consulta del personal y usuarios de oficinas regionales, para efectos de conocer sus peculiaridades.
8. Que la Dirección Ejecutiva mediante el Área de Planificación Institucional y su Equipo PEI y la Unidad de Estadística remoce la formulación del PEI siguiente mediante la aplicación de: a) análisis FODA a largo plazo, por medio de estudios cualitativos y

cuantitativos desde la perspectiva interna y externa, con la finalidad de abordar a poblaciones expertas, así como al personal y la población usuaria en sede central y oficinas regionales; b) análisis PESTEL mediante estudio cualitativo en los ámbitos internos y externos, con aplicación de entrevistas a profundidad a estrategias institucionales, líderes de opinión externos y representantes de partidos políticos –como usuarios colectivos-, muestras que se seleccionarán por conveniencia y se controlarán los sesgos relacionados, de manera que no se afecten ni comprometan los objetivos institucionales conforme a su marco filosófico. El muestreo sugerido permite una mayor eficiencia de recursos.

9. Que la Dirección Ejecutiva incluya en sus Planes Operativos Anuales (POA) y se asigne parte del presupuesto institucional conforme a los plazos ya establecidos internamente, para que se implemente un plan de capacitación continua para, al menos, el personal que integra el Equipo PEI, sin demérito de incluir a los demás miembros del Área de Planificación Institucional que participan en la coordinación y elaboración del PEI.
10. Que al cuarto trimestre de 2023, la Dirección Ejecutiva analice y proponga acuerdos de cooperación interinstitucional con instituciones rectoras del tema de planificación en el país, además de coordinaciones con otras organizaciones expertas en el tema, de manera que se fortalezcan las prácticas de planificación suscritas por la Administración.
11. Que a diciembre de 2023, el Área de Planificación Institucional, con el respaldo del Consejo de Directores, gestione la realimentación en temas de planificación estratégica y de gestión con algunos organismos electorales, como insumo para enriquecer la gestión del TSE y su proceso de planificación estratégica.
12. Que al cuarto trimestre de 2023, quienes integran el CDIR implementen un plan de capacitación especializada en temas de planificación estratégica, de manera que se fortalezca el uso de la herramienta de planificación estratégica, sus bondades, alcances, exigencias y resultados esperados. El respaldo político a los esfuerzos institucionales en planificación estratégica es necesario para consensuar la identificación de las poblaciones participantes y cómo se obtendrá su aporte en la formulación de los planes estratégicos.

13. Que al cuarto trimestre de 2023 el Equipo PEI le exponga a la magistratura, una actualización de los beneficios, alcances, exigencias y resultados que pueden generar los PEI como herramienta de planificación estratégica, en ese sentido, las elaboraciones técnicas en planificación estratégica requieren del apoyo de la máxima autoridad: es requisito indispensable que el Jerarca dé su respaldo político a este tema, única vía para su adecuada formulación y, más adelante, para su desarrollo, ejecución y evaluación.
14. Que el Equipo PEI, conjuntamente con el Departamento de Comunicaciones y Relaciones Públicas desarrollen, al cuarto trimestre de 2023, una campaña periódica de divulgación de los temas que conciernen al PEI, una vez que se considere su utilidad, formulación y quiénes participarán, alcances, exigencias y resultados, la cual se dirija principalmente al personal, como medida informativa y formativa adicional a la sensibilización y capacitaciones sobre este tópico.
15. Que el Área de Planificación Institucional integre, cuando así lo requiera, equipos interdisciplinarios técnicos coordinados por el Equipo PEI, como apoyo en la fase de análisis de los hallazgos identificados en el diagnóstico.
16. Que el Equipo PEI, en su propuesta de formulación amplíe la participación de expertos internos y externos en la temática de tecnología, en virtud de la relevancia que, como proceso de apoyo a la gestión sustantiva del TSE, presentan las tecnologías de la información, lo que deviene conveniente incluir expertos para reconocer sus efectos en la gestión del TSE y considerando la rapidez con que suceden los acontecimientos de este órbita, de manera que se aproveche con toda oportunidad la amplia gama de posibilidades y se controlen los riesgos asociados.
17. Que al IV cuatrimestre de 2023, se haga del conocimiento de la Directora Ejecutiva del TSE, los resultados y propuestas del presente estudio. Lo anterior por cuanto dicha directora, sabedora de que esta investigación se encuentra en proceso, ha mostrado particular interés en conocer los hallazgos y propuestas que se incluyen en este, con el fin de valorar la implementación de lo que se estime procedente en el marco de la formulación que esa dirección hará en 2024 en virtud de su siguiente plan estratégico que inicia en 2026.

## CAPÍTULO VI. PROPUESTA

Se hace referencia, de manera introductoria al presente capítulo en tanto que la planificación en Costa Rica tiene su marco legal a partir de la Ley n.º 5525 o Ley de Planificación Nacional y Política Económica, dictada en 1974, mediante la que se establece el Sistema Nacional de Planificación -artículo primero- conformado por el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica, las unidades de planificación de las entidades del Sector Público y los respectivos mecanismos de coordinación y asesoría. Los artículos 12 y 14 de la predicha Ley, se refieren a la creación de unidades de planificación en ministerios e instituciones autónomas y semiautónomas, las cuales habrían de trabajar en arreglo a los lineamientos de política general del Plan Nacional de Desarrollo y las normas establecidas por el Ministerio de Planificación (Mideplan).

Nótese que el corazón y el alma del organismo electoral está en sustentar la convivencia democrática. Su origen mismo es la defensa de la democracia; por lo tanto, sus acciones se orientan a una participación activa y responsable de la ciudadanía que, naturalmente, deviene en la necesidad de consultar no solo a actores internos de la institución, sino a un ejercicio inclusivo de consulta que permita la identificación de sus fortalezas y oportunidades; es decir, un análisis amplio y participativo mediante el que la institución se reconoce en lo que es fuerte y en cómo puede aprovechar el contexto de la realidad observada para su desarrollo y crecimiento. Las aspiraciones y resultados se constituyen en estas intenciones (apreciativas) que desea alcanzar la organización. De esta manera, la formulación de la planificación estratégica se debe asentar en el criterio de las personas funcionarias en todos sus niveles y regiones, pero también en la percepción y aportes de los usuarios individuales y colectivos, además de otros analistas especializados.

Es esta metodología inclusiva la que ha marcado la evolución al momento de formular los planes estratégicos. El primero, como se aprecia supra, contratado a una empresa consultora, que construye el PEI desde el criterio único del personal del TSE, a partir de un modelo exógeno aplicado a la organización. El segundo, que se basó en las líneas generales del primero y fundamentado también, a partir de la consulta exclusiva de las personas

funcionarias. Para el tercer plan estratégico ya se aprecia un avance en la democratización y tropicalización del proceso de formulación, porque incluye la consulta no solo al personal sino al usuario individual de la sede central, además de cuatro personas denominadas como expertos o líderes de opinión para culminar en el cuarto plan estratégico en el que se consideró la participación de cinco de las 32 oficinas regionales.

La propuesta que se plantea, se orienta bajo una perspectiva inclusiva y alineada con la naturaleza democratizante del órgano electoral, que le permita ampliar significativamente el espectro para el reconocimiento de lo que hace bien y lo que debe mejorar, de lo que debe aprovechar y lo que debe protegerse en forma proactiva; de la afectación positiva o negativa del contexto más general, sea este nacional, regional o global.

Esa fotografía de la institución solo puede construirse adecuadamente siguiendo un camino, una metodología: incluir, democratizar la formulación del PEI, mediante la obtención de las opiniones y percepciones de las personas funcionarias en sus diversos niveles –operativo, mandos medios, directivos, experto, técnico- tanto de la sede central como de las oficinas regionales; de sus usuarios –sean personas o grupos organizados de personas- desde el lugar donde utilicen los servicios que brinda el TSE; sin olvidar actores que le llevan el pulso al acontecer del país en el marco de un mundo globalizado, quienes aportan y complementan la base para la construcción de las estrategias institucionales.

Desde esa perspectiva se identifica el enfoque, las herramientas administrativas a utilizar, así como la definición de quiénes serán consultados en el establecimiento del estado de situación y quiénes participan en el análisis de información que permite el establecimiento de las acciones estratégicas, con el objetivo de generar mejoras en la formulación del plan estratégico institucional.

## 6.1 Enfoque y herramientas administrativas

En relación con el enfoque se recomienda utilizar la prospectiva estratégica por su visión a largo plazo, en concordancia con lo recomendado en las entrevistas a profundidad realizadas al personal técnico especializado del TSE y considerando lo expuesto en el capítulo II del trabajo de investigación denominado “Propuesta metodológica para fortalecer la formulación del Plan Estratégico del Tribunal Supremo de Elecciones”, dado que, como se indicó en el apartado de conclusiones los dos primeros planes estratégicos así como el cuarto ejercicio vigente fueron ampliados de su lapso original que, como fue señalado, esta situación denota que la construcción de los proyectos a partir de los hallazgos identificados y la identificación misma de las necesidades no estuvo del todo clara.

Para la formulación del próximo PEI en el organismo electoral, se recomienda el uso de las siguientes herramientas prospectivas propuestas por Mideplan (2015):

- a) FODA a largo plazo: la matriz está compuesta por Fortalezas (¿cuáles son ejes o temas principales que se pueden considerar como fortalezas a futuro para el desarrollo de nuestro país?); Oportunidades (¿cuáles aspectos brindarán una estrategia ventajosa de desarrollo a nuestro país?); Debilidades (¿qué situaciones se deben mejorar en los ámbitos sociales, económicos, políticos e institucionales, que limitan la visión de país a futuro?) y Amenazas (¿cuáles eventos a nivel mundial podrían interponerse en el desarrollo a futuro de nuestro país?).
- b) World Café: esta técnica se basa en un diálogo amigable de pequeños grupos, pero proactivos. El diálogo se da en un ambiente amigable simulando al de una cafetería. Contempla la riqueza informativa de quienes tienen experiencias personales y profesionales frente a problemas específicos de desarrollo.
- c) Técnica de los 200 años: se interesa por imaginar las posibilidades que la sociedad tiene a futuro, para lo cual liga el pasado y el presente, considerando que cada tiempo es distinto, pero no separable uno de otro. Tiene la posibilidad de que la gente que viva en el futuro anticipe condiciones, construya imágenes y proyectos de largo plazo

en ámbito político, social, económico, tecnológico, ambiental y cultural; y visualice más allá de las fronteras de la comunidad a la cual pertenece ahora.

## 6.2 Poblaciones de interés

De acuerdo con la literatura consultada en la formulación de la planificación estratégica, debe participar la alta dirección, entendida como la instancia de mayor jerarquía en el engranaje de una organización, por cuanto se trata de decisiones del más alto nivel de responsabilidad, sin obviar que se requiere su involucramiento no solo desde el liderazgo que ejercen, sino desde la validación de los compromisos que se derivan de los PEI. Lo anterior, requiere completarse con la consulta y aportes brindados por las personas funcionarias, población usuaria y otros grupos de interés, lo que es compartido en punto a la importancia que reviste alimentar la toma de decisiones desde los diversos ángulos que conforman el amplio espectro del TSE.

¿A quiénes, entonces, debe consultar el TSE su situación en un momento determinado?

### 6.2.1 Ámbito interno.

Se debe considerar la alta dirección, en este ámbito se encuentran los estrategas y tomadores de decisión. Sobre estas personas recae la mayor responsabilidad respecto del rumbo que sigue el TSE. Son conocedores del contexto interno de la institución, de su entorno inmediato y del más amplio, y cómo cada uno de esos espacios es afectado por la dinámica socio cultural del país, la región y del orbe.

El ejercicio del poder taxativo que conllevan sus puestos, aunado a sus competencias y experticia los hace no solo sujetos idóneos de consulta, sino obligados por la naturaleza misma del plan estratégico institucional. Este ámbito comprende a las magistradas y magistrados que conforman el órgano decisor superior (varía de 3 a 5 según la proximidad de los procesos electorales de acuerdo con lo descrito en el capítulo II), esto incluye a quienes

ejercen los cargos como propietarios o suplentes. A ellos, se unen los directores institucionales y quienes los suplen en sus ausencias.

La construcción del plan estratégico es una tarea conjunta, por lo que debe considerar el criterio del personal, puesto que son las personas funcionarias quienes desde la cotidianidad de la gestión ordinaria, conocen los procedimientos y detalles de cada uno de los servicios que brinda la institución, además de que están permanentemente de cara al público, recibiendo constante realimentación de primera mano de usuarios individuales y colectivos, con lo que pueden identificar la afectación de las decisiones y el actuar del TSE en el cumplimiento de su razón de ser y la búsqueda del alcance de sus objetivos y metas.

El aporte del personal es uno de los pilares –junto con el de los usuarios- para obtener una fotografía lo más cercana a la realidad que el TSE desea conocer para establecer la ruta a seguir y definir sus prioridades, desde la visión estratégica de mediano y largo plazo que permita ejecutar las acciones identificadas para la mejora sustancial de su gestión en el servicio dado a las personas y colectivos que atiende.

#### 6.2.2 Ámbito externo

Los usuarios de los servicios que brinda el Tribunal, pueden ser clasificados en dos grandes grupos: individuales y colectivos.

Los primeros corresponden a la persona física quien solicita, general pero no exclusivamente, servicios civiles (certificaciones, inscripciones de actos civiles, actos jurídicos, tarjeta de identificación de menores, p. ej.) y electorales (cédula de identidad, ejercicio del sufragio, entre ellas).

Los usuarios colectivos están constituidos por los grupos organizados de personas que, usualmente, conforman el espectro activo del quehacer político-electoral del país. Entre ellos, principalmente, los partidos políticos.

A ambas poblaciones, individual y colectiva, se orientan las acciones institucionales, acorde con su razón de ser, sus objetivos estratégicos, visión de largo plazo, valores y políticas.

Al TSE le importa la población usuaria, razón y fin último de su gestión. A esa población se dirigen los esfuerzos para mejorar continuamente el acceso y calidad de sus servicios, el fortalecimiento de la gestión del TSE, su planificación y rendición de cuentas, sin olvidar las acciones que llevan a la igualdad y equiparación en las oportunidades para personas con capacidades diferentes y adultos mayores, así como la no discriminación por orientación sexual e identidad de género.

Cada vez más la sociedad se enfrenta a una población más informada y exigente de las instituciones del Estado, que demanda un servicio ágil y de calidad. Las personas y los grupos organizados de ellas, constituyen los usuarios a quienes se dirige toda la dación de servicios por parte del TSE, lo que obliga al ente electoral a requerir su parecer, de manera que pueda orientar adecuadamente la generación de sus labores sustantivas: servicio registral civil, organización de las elecciones, identificación de personas, formación en democracia y la impartición de justicia electoral.

Ante tal panorama, deviene obligatorio consultar a los usuarios individuales de la Sede Central y las oficinas regionales respecto de su evaluación del TSE, además, cabe considerar que el criterio de los usuarios a lo largo del país permite no solo cumplir con el marco filosófico que inspira su accionar, sino que permite reconocer las peculiaridades regionales. Con ello se posibilita obtener suficiente información para establecer estrategias que atañen a temas de infraestructura, ubicación, calidad y características de servicios, mejoras de procesos, entre otros que puedan responder adecuadamente a las necesidades de la población usuaria.

Se ha indicado que la construcción del PEI contempla la perspectiva de las personas externas a quienes van dirigidos los esfuerzos institucionales, pero solamente de quienes visitan la sede central ubicada en calle 15, avenida 1 y 3, costado oeste del Parque Nacional

en el cantón Central de la Provincia de San José, y de las personas usuarias que visitan cinco de sus 32 oficinas regionales, con lo que se priva de una parte fundamental para recabar las experiencias y aproximarse a la realidad del servicio y características que presentan el personal de esas oficinas, así como las regiones en las que se encuentran ubicadas.

Actualmente, el TSE dispone de oficinas regionales ubicadas según el siguiente detalle:

- Central: Alajuela, Cartago, Heredia, Grecia, San Ramón, Turrialba, Puriscal, Atenas y Tarrazú.
- Brunca: Pérez Zeledón, Corredores, Buenos Aires, Coto Brus, Golfito y Osa.
- Chorotega: Liberia, Cañas, Santa Cruz y Nicoya.
- Huetar Caribe: Limón, Pococí, Siquirres y Talamanca.
- Huetar Norte: San Carlos, Sarapiquí, Upala, Los Chiles y Guatuso.
- Pacífico Central: Puntarenas, Quepos, Orotina y Jicaral.

El personal experto y técnico que a lo interno del ente coordina la formulación de interés, sostenidamente señala la relevancia de incluir el criterio de los usuarios, por cuanto tal actuar permitió aproximarse a sus necesidades y a la institución le permitió valorar la mejor manera de atenderlas a partir de los recursos disponibles.

Por otro lado, los grupos organizados de personas representan el otro gran segmento hacia el que se dirigen los servicios del TSE. Desde la esfera política electoral y los esfuerzos que coadyuvan a la formación en democracia, es que el Tribunal atiende a partidos políticos. Sin embargo, no se ha incluido su opinión, oportunidad que se propone solventar para conocer sus criterios, que resultan relevantes al momento de establecer la prioridades institucionales que se plasman en los planes estratégicos.

En la misma lógica de escucha y a la luz del enfoque inclusivo que se aplica con los usuarios individuales, al TSE debe identificar la opinión de estos actores vivos y dinámicos de la sociedad, pilares de los procesos electorales, en cuyas percepciones subyace una riqueza

informativa que puede contribuir a procurar dirección a los esfuerzos hacia ellos orientados, facilitando la definición de estrategias y la consecución de los objetivos institucionales, siempre en el marco filosófico que define su accionar.

### 6.3 Metodología para las poblaciones propuestas

En este apartado se presentará el detalle de las personas o grupos participantes, en qué parte de la formulación participan, qué técnica de recolección de datos se les aplicará y cuál es la muestra de los grupos.

Conforme se ha indicado previamente, se propone realizar un diagnóstico a partir de dos herramientas de análisis: PESTEL y FODA a largo plazo.

El primero se apoya en la realización de entrevistas a profundidad aplicadas a respondientes expertos. El segundo mediante la ejecución de talleres y entrevistas a profundidad como parte de un estudio cualitativo, y encuestas como parte de un estudio cuantitativo. Para cada análisis y técnica se propone una enumeración total o muestra por conveniencia.

Posterior al diagnóstico de situación, debe realizarse el análisis de sus hallazgos para generar la propuesta de líneas de acción con los que se atenderían las necesidades identificadas. Para esta fase, se indicarán quiénes se proponen como participantes, considerando que es una etapa sensible, en la que el personal experto de la institución debe valorar los proyectos sustantivos de ser atendidos a la luz de los recursos disponibles para su ejecución en el plazo que se defina, lo cual conlleva la participación de la Dirección Ejecutiva conforme lo indica su reglamento, a partir del Equipo PEI del Área de Planificación Institucional y los equipos o personal técnico que se especifica. Es una etapa que compete exclusivamente al ámbito interno mediante el equipo técnico a cargo y la colaboración que se propondrá. Esta labor debe desarrollarse en sesiones de trabajo cuya cantidad dependerá de los hallazgos -y su grado de complejidad- que se identifiquen en el diagnóstico.

Acorde con lo descrito en los dos párrafos precedentes, se tiene que, si bien en la Figura 8 del capítulo IV se visualizan cinco fases para la formulación del PEI en el TSE, estas corresponden básicamente a dos momentos de la formulación: 1.- el diagnóstico de situación; y 2.- análisis de hallazgos y propuesta de proyectos (incluye la formulación del marco estratégico, análisis de brechas, elaboración de escenarios y conformación del portafolio de proyectos).

En la tabla 7 se lee la propuesta de los momentos de la formulación en los que participará cada población adicionada, así como la herramienta con la que se propone su abordaje, conforme a la identificación de los dos momentos del proceso descritos previamente.

La naturaleza del análisis PESTEL exige del participante un amplio conocimiento, capacidad analítica, experiencia investigativa y como tomador de decisiones; por lo tanto, se enfoca a respondientes del más alto nivel. Se requiere profundidad en las respuestas, dominio del entorno inmediato y macro en el que se desenvuelve el Tribunal, incluyendo claridad histórica, actual y proyectiva de las tendencias e interrelaciones institucionales, nacionales, regionales y mundiales en temas políticos, económicos, sociales, tecnológicos, ecológicos y legales, razón por la que las personas propuestas deben abordarse mediante entrevistas a profundidad, herramienta de recolección de información cuya conceptualización, utilidad y beneficios han sido expuestos en el capítulo tercero.

Precisamente las características y las bondades de la entrevista a profundidad como instrumento de recolección de datos, así como el perfil del respondiente interno que participará del análisis PESTEL, permite que mediante el mismo instrumento se les aborde como participantes del análisis de las fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas del TSE que, como funcionarios y desde sus competencias, han logrado identificar, agregando valor y mayor ahondamiento al diagnóstico desde su criterio interno experto. Dos poblaciones internas y tres poblaciones externas –dos de ellas usuarios colectivos- serán adicionadas en el análisis FODA, considerando el grado de conocimiento que tienen de ese entorno inmediato del TSE.

De lo anterior, se desprende que el análisis FODA se abordará a partir de entrevistas a profundidad, a lo que se aúna la realización de talleres con personal interno y población usuaria en un estudio cualitativo. Finalmente, se procederá con la aplicación de un cuestionario al personal y a la población usuaria en un estudio cuantitativo.

#### 6.3.1 Estudio cualitativo.

El estudio cualitativo incluye talleres y entrevistas a profundidad.

Se propone realizar un total de diez talleres: uno se implementará con personal de oficinas regionales, esto incluye a un participante por cada una de las seis regiones del país (ver tabla 7), lo que implica una participación total de seis personas; tres talleres con personal de sede central, con una participación de cinco personas por taller, para un total de quince participantes; dos talleres con la participación de personas usuarias, cinco participantes por taller, para un total de diez participantes y el resto de los talleres corresponden a los que incluyen solamente la participación de los 26 partidos políticos con estructuras vigentes a escala nacional.

Adicionalmente, se propone realizar un total de 22 entrevistas a profundidad a la población incluida conforme a lo descrito en la tabla 7.

Una opción es que los talleres pueden realizarse internamente y dirigidas por grupos multidisciplinarios conformados por profesionales del TSE, quienes se asegurarán de que se discutan los temas deseados y se aborden las ideas planteadas por las personas participantes. Adicionalmente, se encargarán de la adecuada recopilación de la información que se genere y elaborarán un informe consolidado de las sesiones.

Asimismo, las entrevistas a profundidad, el procesamiento de datos y la elaboración de informes estarían a cargo del grupo multidisciplinario de profesionales del TSE.

La realización de los talleres y las entrevistas, en un escenario interno, requiere de una batería de alrededor quince personas entre profesionales en Administración, Estadística,

Ciencias Políticas, Psicología, así como asistentes administrativos y oficinistas, todos los cuales forman parte de la planilla institucional.

Una segunda posibilidad comprende la contratación de una empresa especializada en investigación de mercados, la que se encargaría de dirigir los talleres, así como las entrevistas a profundidad y emitir el informe respectivo, proceso en el cual se debe integrar la participación activa de la contraparte técnica institucional.

Otra tercera opción es aprovechar los convenios marco interinstitucionales y recursos propios del organismo electoral, de manera que, por medio de los convenios, una institución especializada se encargue de dirigir los talleres y rendir el informe respectivo, en tanto por medio de equipos de trabajo multidisciplinario del TSE efectúen las entrevistas a profundidad.

Se logró acceder a información de dos firmas que cuentan con experiencia en este tipo de investigaciones y se obtuvo un rango de ₡12 090 000 a ₡14 030 000 para lo requerido. Además, del costo si se utiliza el convenio interinstitucional con una organización de prestigio internacional. La información se aprecia en la tabla 6 que sigue.

Adicionalmente, se tuvo acceso a la lista de convenios interinstitucionales con los que dispone el Tribunal Supremo de Elecciones; por lo tanto, se conoce que en promedio la institución presupuesta diez millones de colones anuales, en convenios atinentes a la temática de esta tesis.

**Tabla 6. Cotización de empresas para estudio cualitativo**

<b>Cotizante</b>	<b>Técnica</b>	<b>Cantidad requerida</b>	<b>Costo Unitario Colones</b>	<b>Total Colones</b>
Empresa A	Taller	10	725 000	7 250 000
	Entrevista a profundidad	22	220 000	4 840 000

<b>Total Empresa A</b>				<b>12 090 000</b>
Empresa B	Taller	10	875 000	8 750 000
	Entrevista a profundidad	22	240 000	5 280 000
<b>Total Empresa B</b>				<b>14 030 000</b>
<b>Convenio interinstitucional</b>				<b>10 000 000</b>

Fuente: elaboración propia a partir de la información remitida por empresas cotizantes.

A partir de las cifras consignadas en la tabla supra, se recomienda un tercer escenario al utilizar la vía de los convenios interinstitucionales, no solo por un tema de menor costo, sino porque permiten fortalecer la capacidad institucional para optimizar, diseñar, ejecutar e incrementar la calidad de los servicios; con la finalidad de promover y mejorar estrategias para efectos de generar valor público. Además, de favorecer el intercambio y la obtención de mecanismos y procesos de gestión financiera que podrían impulsar esquemas de inversión mixta, con un mayor impacto en el desarrollo de futuros proyectos.

### 6.3.2 Estudio cuantitativo

En la tabla 7 se observa la cantidad de personas que serían consultadas durante el proceso de formulación del próximo Plan Estratégico Institucional que inicia en el 2026.

Para efectos de democratizar el proceso se sugiere participar a todas las personas funcionarias de la institución, esto incluye a quienes están asignadas a unidades administrativas ubicadas en la sede central y edificios anexos, y en cada una de las 32 oficinas regionales. Se recomienda utilizar herramientas para elaborar encuestas en línea con el propósito de facilitar el procesamiento, generación de bases de datos y elaboración del informe respectivo.

La muestra de personas usuarias de los servicios que brinda el TSE, se estimó utilizando un muestreo simple al azar, con los siguientes parámetros:

- Nivel de confianza del 95%: corresponde a la probabilidad de que la muestra incluya el parámetro poblacional.
- Error máximo permisible del 4,38%: equivale a la diferencia teórica entre el valor real y el valor estimado.
- Varianza máxima: a efectos de considerar el mayor número de entrevistas.

Con estos parámetros se obtuvo un tamaño de muestra de 500 personas, conociendo que aproximadamente el 60% de las solicitudes cedulares se tramitan en las oficinas regionales y el 40% en sede central, se sugiere replicar el comportamiento en la muestra de personas usuarias.

A partir de lo anterior y por conveniencia se determinó que se deberán consultar diez personas usuarias en cada una de las 32 oficinas regionales, para un total de 320 (64%) y 180 personas restantes a consultar sería público que acude a la sede central, lo que corresponde al 36% restante, a efectos de completar el tamaño de muestra estimado.

**Cuadro 7. Participación de población propuesta para fortalecer la formulación del PEI**

<b>Población</b>	<b>Momento(s)</b>	<b>Herramienta por aplicar</b>	<b>Selección</b>	<b>Tamaño/ Observaciones</b>
Magistratura	FODA Preliminar/PESTEL	Entrevista a profundidad	Enumeración total	9
Directores y Directoras institucionales	FODA Preliminar/PESTEL	Entrevista a profundidad	Enumeración total	7 (1 por cada Dirección)
Auditor Interno	FODA Preliminar/PESTEL	Entrevista a profundidad	Enumeración total	1
Expertos(as)/Líderes de Opinión	PESTEL	Entrevista a profundidad	Por conveniencia	5 (dominio de varios de los temas de interés)
Personas funcionarias	FODA.	Taller (estudio cualitativo)	Por conveniencia	1 (6 personas oficinas regionales) 3 (15 personas sede central)
		Cuestionario	Enumeración total	1 300 Tanto de sede central como de oficinas regionales (incluye Magistratura y Directores)
Personas usuarias	FODA	Taller (estudio cualitativo)	Por conveniencia	2 (5 personas GAM)
		Cuestionario (estudio cuantitativo)	Por conveniencia	500 (10 personas por cada OR: 320 y 180 personas en SC)
Partidos Políticos	FODA Preliminar/PESTEL	Talleres	Enumeración total	4 (26 partidos políticos con estructuras vigentes a escala nacional, aproximadamente 6 personas por taller)

Fuente: elaboración propia.

#### 6.4 Cronograma

La formulación del PEI requiere de varias tareas orientadas a la obtención del diagnóstico de situación, seguido del análisis de hallazgos y propuesta de proyectos que incluye la formulación del marco estratégico: análisis de brechas, elaboración de escenarios y la conformación del portafolio de proyectos.

El detalle de esas tareas se muestra a continuación.

<b>CRONOGRAMA ACTIVIDADES</b>			
<b>N.º</b>	<b>ACTIVIDADES</b>	<b>RESPONSABLE</b>	<b>PERÍODO</b>
<b>1. Preparación</b>			
1.1	Sesiones de trabajo para establecer aspectos metodológicos	Equipo PEI	Setiembre a noviembre 2023
1.2	Sesiones de trabajo para elaboración de logística y propuesta iniciales	Equipo PEI	Setiembre a noviembre 2023
1.3	Sensibilización a la magistratura	Equipo PEI	Diciembre 2023
<b>2. Análisis cualitativo</b>			
2.1	Elaboración de instrumentos	Equipo PEI	Mayo 2024
2.2	Coordinación de entrevistas con autoridades institucionales	Equipo PEI	Mayo 2024
2.3	Coordinación de entrevistas con expertos/as de opinión nacional	Equipo PEI	Mayo 2024
2.4	Ejecución de entrevistas a profundidad con autoridades institucionales	Personal técnico TSE	Mayo 2024
2.5	Ejecución de entrevistas a profundidad con expertos/as de opinión nacional	Personal técnico TSE	Mayo 2024
2.6	Talleres con personal funcionario	Convenio	Junio 2024
2.7	Talleres con público individual	Convenio	Junio 2024
2.8	Talleres con representantes de partidos políticos	Convenio	Junio 2024
2.9	Elaboración de informe técnico entrevistas a profundidad	Personal técnico TSE	Julio 2024
2.10	Elaboración de informe técnico talleres	Convenio	Julio 2024
<b>3. Análisis cuantitativo</b>			
3.1	Elaboración de instrumentos	Personal técnico TSE	Julio 2024
3.2	Trabajo de campo con personal de sede central	Personal técnico TSE	Agosto 2024
3.3	Trabajo de campo con personal de las oficinas regionales	Personal técnico TSE	Agosto 2024
3.4	Entrevistas a público usuario de sede central	Personal técnico TSE	Agosto 2024
3.5	Entrevistas a público usuario de oficinas regionales	Personal técnico TSE	Agosto 2024
3.6	Procesamiento de datos	Convenio	Setiembre 2024
3.7	Elaboración de informe Diagnóstico	Convenio	Setiembre 2024
3.8	Presentación del informe Diagnóstico a las autoridades del TSE	Convenio	Setiembre 2024
<b>4 Definición del marco estratégico</b>			
4.1	Elaboración de marco filosófico: misión, visión, valores y revisión de políticas	Equipo PEI	Octubre 2024
4.2	Definición de ejes y objetivos estratégicos, así como líneas de acción	Comisión de Trabajo	Octubre 2024
4.3	Definición de metas e indicadores del plan táctico	Comisión de Trabajo	Octubre 2024
4.4	Elaboración de informe PEI 2026-2035	Equipo PEI	Noviembre 2024
4.5	Presentación del informe PEI 2026-2035 a autoridades del TSE	Equipo PEI	Noviembre 2024
4.5	Aprobación PEI 2026-2035 del TSE	Equipo PEI	Diciembre 2024
<b>5 Divulgación</b>			
5.1	Actividades de divulgación y sensibilización con el personal	Equipo PEI	Enero a marzo 2025

Fuente: elaboración propia.

## BIBLIOGRAFÍA

- Alfaro Maykall, L. (2011) *Los Desafíos de la Planificación en Costa Rica*. Conferencia presentada en la Escuela de Ciencias Económicas de la Universidad de Costa Rica. <https://documentos.mideplan.go.cr/alfresco/d/d/workspace/SpacesStore/f88dc351-1844-4fdd-85af-b8fccaaba645/Desaf%C3%ADos%20de%20la%20planificaci%C3%B3n.pdf>
- Ahumada, J. (2013). *Fundamentos de la teoría de planificación*. [https://issuu.com/asap1/docs/fundamentos\\_de\\_teor%C3%ADa\\_de\\_la\\_planificaci%C3%B3n\\_ahumada/17](https://issuu.com/asap1/docs/fundamentos_de_teor%C3%ADa_de_la_planificaci%C3%B3n_ahumada/17)
- Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica (2009) Ley n.º 8765. Código Electoral. San José, Costa Rica, *Diario Oficial La Gaceta*, (171). Tribunal Supremo de Elecciones. <https://www.tse.go.cr/pdf/normativa/codigoelectoral.pdf>
- Asamblea Nacional Constituyente de la República de Costa Rica. (1949) *Constitución Política de la República de Costa Rica*. San José, Costa Rica. <http://www.tse.go.cr/pdf/normativa/constitucion.pdf>
- Bravo, E. et al. (2013). La entrevista, recurso flexible y dinámico. *Revista Investigación en Educación Media*, 2 (7):162-167. <https://www.redalyc.org/pdf/3497/349733228009.pdf>.
- Cambronero Torres, A. (2022). Tribunal Supremo de Elecciones y Poder Legislativo: pesos, contrapesos y sinergias. San José, Costa Rica, *Revista Digital de Derecho Electoral, Tribunal Supremo de Elecciones*, (34), Segundo Semestre. (<http://www.tse.go.cr/revista/revista.htm>).
- Contraloría General de la República. (2011). *Fundamentos de Control Interno*. [https://www.pgr.go.cr/wp-content/uploads/2017/04/Conceptos\\_Basico\\_SCI\\_teor%C3%ADa.pdf](https://www.pgr.go.cr/wp-content/uploads/2017/04/Conceptos_Basico_SCI_teor%C3%ADa.pdf).
- Chiavenato, I. (2004). *Introducción a la Teoría General de la Administración* (Séptima Edición). McGraw-Hill Interamericana.
- Decreto Ejecutivo 37735-PLAN. *Reglamento general del Sistema Nacional de Planificación del 6 de mayo de 2013*. [http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm\\_texto\\_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=75112&nValor3=97134&strTipM=TC](http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=75112&nValor3=97134&strTipM=TC)
- Hellriegel D., Jackson S. y Slocum, J. (2002). *Administración. Un enfoque basado en competencias*. (9ª ed.). Internacional Thomson Editores, S.A. de C. V.
- Hernández, C. y Baptista, P. (2014). *Metodología de la investigación*. (6ª ed.). McGraw-hill / Interamericana Editores, S.A. de C.V.

- Hernández, S. (1990.). El desarrollo jurídico institucional del sistema electoral en Costa Rica (1821-1871). *Revista de Ciencia Sociales*, (48). Archivado desde el original el 14 de julio de 2015.
- Herrera Loaiza, E. y Villalobos Quirós, E. (2006). Sufragio y principio democrático: consideraciones sobre su existencia y vinculancia. San José, Costa Rica, *Revista Digital de Derecho Electoral, Tribunal Supremo de Elecciones*, (1), Primer Semestre. (<http://www.tse.go.cr/revista/revista.htm>).
- Instituto de Formación y Estudios en Democracia. (2017). *Proceso Electoral Costarricense*. [https://www.tse.go.cr/pdf/ifed/procesos\\_electorales.pdf](https://www.tse.go.cr/pdf/ifed/procesos_electorales.pdf).
- Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (2015). *La prospectiva y técnicas para evaluar escenarios futuros*.
- Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (2018). *Elementos básicos de perspectiva estratégica y visión de largo plazo*. <https://documentos.mideplan.go.cr/share/s/piNTV4nISZe6NQLJzmL5GA>
- Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (2018). *Orientaciones básicas para la formulación y seguimiento del Plan Estratégico Institucional*. [https://documentos.mideplan.go.cr/share/s/Lbo\\_UHSqRHKHP9pWkyjMRA](https://documentos.mideplan.go.cr/share/s/Lbo_UHSqRHKHP9pWkyjMRA)
- Mora Chinchilla, C. (2010). La creación del Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica en 1949: sus antecedentes y significado en la institucionalidad nacional. San José, Costa Rica: *Revista Digital de Derecho Electoral, Tribunal Supremo de Elecciones*, (9), Primer Semestre. (<http://www.tse.go.cr/revista/revista.htm>).
- Obando, A. (2023). *Investigación descriptiva con encuestas*. Universidad San Marcos.
- Organización de Estados Americanos. (2022). *Informe Preliminar de la Misión de Observación Electoral de la OEA*. <https://www.oas.org/documents/spa/press/MOE-Costa-Rica-Informe-Preliminar.pdf>
- Tapia, G. (2017). *Fundamentos de la planeación estratégica prospectiva*. [https://economicas.unsa.edu.ar/afinan/afe\\_2/material\\_de\\_estudio/material/Fundamentos%20de%20la%20planeacion%20estrategica%20prospectiva.pdf](https://economicas.unsa.edu.ar/afinan/afe_2/material_de_estudio/material/Fundamentos%20de%20la%20planeacion%20estrategica%20prospectiva.pdf)

## ANEXO 1

### GUÍA DE ENTREVISTAS A PROFUNDIDAD PARA PERSONAL EXPERTO DE LA DIRECCIÓN EJECUTIVA

*Tiempo estimado 60-90 minutos*

#### **Presentación**

Buenos/as días/tardes/noches. Mi nombre es Astrid y quiero expresarle mi agradecimiento, por la oportunidad que me brinda para conocer su opinión sobre la formulación de los planes estratégicos en el Tribunal Supremo de Elecciones.

En el marco del mi proyecto de graduación universitario he procedido a seleccionar a expertos en el tema mencionado, con el fin de profundizar con respecto a lo actuado por el TSE, lo que actualmente se ha valorado y lo que se proyecta en el futuro, como insumo para elaborar una propuesta para fortalecer la formulación del Plan Estratégico del Tribunal Supremo de Elecciones.

La entrevista se desarrollará en torno a profundizar en las fortalezas y las oportunidades de mejora, con base en el aprovechamiento del conocimiento, experiencia y experticia desarrollada durante el tiempo laborado para la institución, así como sus recomendaciones al respecto.

Me permito indicarle que todo lo que conversemos se manejará de forma confidencial; además de solicitarle su autorización para grabar esta entrevista, para efectos de facilitar su procesamiento.

¡Muchas gracias!

**Estimado/a señor/a**  
**Directora Ejecutiva**  
**Encargada del Área de Planificación Institucional**  
**Profesional en Planificación Estratégica**

### **Enmarque**

En Costa Rica los planes estratégicos institucionales son instrumentos de planificación establecidos legalmente en el Reglamento General del Sistema Nacional de Planificación, emitido mediante Decreto Ejecutivo 37735-PLAN del 6 de mayo de 2013. Facilitar, desarrollar y fortalecer los procesos de planificación es fundamental si se quiere lograr un mejor desempeño y resultados de la institucionalidad pública en beneficio de la población. Este es el fin último de la Gestión para Resultados en el Desarrollo (GpRD).

Un plan estratégico se constituye en el conjunto de análisis, decisiones y acciones que una institución lleva a cabo para cumplir con sus competencias y responsabilidades en un contexto y un tiempo determinado.

En este contexto, esta conversación pretende dar respuesta a las siguientes interrogantes:

1. ¿Cuáles son las fortalezas con respecto a la formulación de los planes estratégicos en el TSE?
2. ¿Cuáles son las oportunidades de mejora que usted identifica en dicho proceso?
3. ¿Cómo visualiza la formulación del próximo PEI en la institución?

### **En torno país**

Si bien existe separación de poderes, las directrices del Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (Mideplan) y otras instituciones del Poder Ejecutivo que influyen en la planificación a nivel nacional podrían suponer, junto con lo actuado por otros poderes como el Legislativo, oportunidades y amenazas que impactan al TSE.

4. ¿Cuál es el grado de involucramiento del TSE respecto de la planificación país?
5. ¿Qué ha cambiado en el país que influya en el modelo utilizado para la formulación de planes estratégicos en el TSE?
6. ¿Qué afectación tienen las políticas de planificación en el quehacer del TSE y particularmente en la formulación de sus planes estratégicos?
7. ¿Cuáles diría usted que son las principales tendencias en la planificación estratégica que están o podrían impactar directa o indirectamente al TSE?

### **Ámbito interno**

8. ¿Qué ha cambiado en el TSE (cultura organizacional, estructura, normativa, gestión administrativa, entre otros) que suponga un replanteo en la formulación de sus planes estratégicos a futuro?
9. ¿Qué debe mejorar el TSE en la formulación de sus planes estratégicos?
10. ¿Cuáles son las lecciones aprendidas y oportunidades de mejora? ¿Qué se hace bien, cuáles son sus fortalezas?
11. ¿Cómo considera usted que deben formularse los planes estratégicos del TSE? ¿A quién debe consultarse? ¿Quiénes deben analizar los datos?
12. ¿Qué recomendaría? ¿Qué hace falta? ¿Cómo se debe atender? ¿Quién lo debe atender?

### **Agradecimiento y cierre**

Con lo anterior hemos concluido la identificación de aspectos en procura de un fortalecimiento de la manera de formular los planes estratégicos del TSE.

Le agradezco su participación y valiosos aportes que se verán reflejados en el análisis conjunto de otros expertos en el tema.

## **ANEXO 2**

### **TRANSCRIPCIÓN DE ENTREVISTAS A PROFUNDIDAD**

#### **PERSONA RESPONDIENTE 1**

Se dispone de la autorización de la persona entrevistada el 7 de julio de 2023 de forma virtual para transcribir sus aportes a efectos de ser considerados en este documento.

Aunque hay una directriz que señala que el Tribunal Supremo de Elecciones no está vinculado al Plan Nacional de Desarrollo, no estamos aislados, somos parte del presupuesto nacional, por lo que estamos inmersos en los procesos de planificación nacional con alguna vinculación con los ODS. Además, la situación financiera del país hace de imperiosa necesidad que las instituciones fortalezcan sus procesos de planificación, por lo que se debe mejorar y fomentar mayores procesos de planificación. Entonces en el caso de la planificación estratégica tiene que ir acorde con la realidad nacional, entonces ahora las políticas y lineamientos todo va enfocado en la generación de resultados.

En este sentido en el 2018 de lanza la directriz obligatoria para todas las instituciones públicas y una invitación para las que no formamos parte del gobierno central, desde ese momento empieza a sonar mucho el tema de que lo importante de una institución es que genere un producto, que genere un resultado, que tenga impacto en la sociedad, que genere valor público, esto es un ejemplo en los cambios que se han dado a nivel de los procesos de planificación y que hacen que nosotros tengamos que revisar metodológicamente que nosotros estamos acorde.

Ahora los enfoques no son solo al interior de la institución, como se enfocó en algún momento de los planes estratégicos institucionales, ya no solo nos enfocamos en cambios internos, ahora es veamos las necesidades de los usuarios ¿qué necesitan? ¿qué requieren? Esos cambios de perspectiva es lo que nosotros tenemos que ir plasmando metodológicamente.

Metodológicamente nosotros deberíamos estar apuntando más al largo plazo de prospectiva, a la luz de lo que hay hoy cómo me visualizo ya no solo dentro de 5 o 6 años, sino tratar de visualizarnos más a largo plazo ¿cómo se ve la institución? ¿qué mejoras puede tener? En cuanto a sus servicios externos lo cual impacta no solo la planificación estratégica sino bajarlo a la táctica y a la operativa, son pasos que se deben dar a la luz de los cambios a nivel país.

Los procesos de planificación a nivel nacional han tomado auge, que ha tenido mayor protagonismo el Ministerio de Planificación Nacional, antes solo emitía algunas metodologías y algunos lineamientos ahora ha tenido un protagonismo realmente importante, ahora se demanda una seria planificación porque los recursos son cada vez más escasos, entonces necesitamos tener claridad del panorama para poder generar productos. El TSE no se escapa de esa realidad nacional, tenemos que estar realmente conscientes de que el proceso de planificación tiene que estar apuntando a la generación de productos y servicios de buena calidad, así como tener los indicadores que miden esos productos para que realmente estemos aportando valor, y en consecuencia estemos propiciando el logro de los objetivos a nivel país.

En cuanto a las herramientas se debe aprovechar mejor la tecnología a efectos de aplicar instrumentos y de procesar, las personas pueden sentir que todo cambia excepto la forma en que se realiza el diagnóstico es importante explorar herramientas nuevas que permitan mejorar. No es cambiar por cambiar, es cambiar porque las tendencias lo han ido haciendo, de considerar la planificación prospectiva debe ser a más largo plazo, ajustando los instrumentos para recopilar la información. Es necesario remozar las herramientas de la mano con la tecnología. Incluso porque metodológicamente necesitamos más datos, a veces los tomadores de decisión se quedan solo en cierta información que ya conocen y a veces han resistencia a ir más allá, por la resistencia al cambio.

El proceso de planificación se las trae porque uno como gestor y asesor brinda recomendaciones, pero el tomador de decisiones no necesariamente toma todas las recomendaciones del planificador, pero igual debemos dar pasos en cuanto a la metodología. En el caso del TSE es muy sano la propuesta que usted está trabajando porque es necesario

remozar la metodología y el conocimiento que podamos tener porque yo lo sé hacer así, entonces lo sigo haciendo así, mejor explorar metodologías y herramientas nuevas y lo podemos ir modificando. Lo cierto es que la gente no se siente tomada en cuenta.

Desde el PEI vigente a la fecha ha cambiado el TSE, lo que nos invita a replantear la metodología y herramientas para la formulación del PEI. Desde la estructura el cambio del máximo jerarca propició un cambio en la visión del liderazgo, de cómo quiere hacer partícipe a la población institucional de algunas de las decisiones, esa nueva líder quiere escuchar al personal, a efectos de mejorar el clima organizacional, en las estructuras y otros elementos. En consecuencia, se cambiaron algunas personas tomadoras de decisiones de muy alto nivel y evidencia la necesidad de colocar personas que tengan mayor capacidad de consensuar, de solucionar conflictos incluso que esas personas hayan generado carrera administrativa y experiencia que les permite ver a la institución de manera más integral, cambia la forma en la que se maneja el poder. Pasamos de 6 direcciones a 7 y una nueva dirección que trata de darle mayor sustento a la gestión político institucional y mayor organización al tema organizacional y este director es un actor relevante en nuestro proceso de planificación estratégica. Además, hay cambios en la normativa como la Ley Marco de Empleo Público que entra en vigencia este año, que se ha tenido que estudiar con lupa por las implicaciones que tiene, también las Ley de Contratación Administrativa Pública, lo que ha hecho que la planificación tome un auge importantísimo, solo la ley dice que el proceso de planificación en el tema particular de la contratación pública es vital, no puede haber un proceso de contratación exitoso si no hubo un proceso de planificación consciente, lo que ha propiciado la revisión de reglamentos y normativa interna.

También han cambios negativos, después de la pandemia las personas en la institución se han vuelto más sensibles, a como se abordan ciertos temas, mayor sensibilidad al cambio incluso mayor resistencia al cambio, con miedo y negativismo, lo cual ha afectado la cultura organizacional, tema que se debe abordar metodológicamente con el PEI, por lo que se necesita una formulación participativa. Desde el alto jerarca se promueve una gestión administrativa más eficiente, por ejemplo, el jerarca quiere entender la evaluación

presupuestaria que hace el Ministerio de Hacienda, quieren entender cómo se hace el presupuesto, cómo se hace el PEI.

En cuanto al PEI debemos ser más eficientes en la generación de resultados, los tiempos cada vez se van acortando más, la pandemia nos obligó a aprovechar más y mejor las herramientas tecnológicas.

Fortalezas de la formulación del PEI actual, fomentar la participación, grupo interdisciplinario, hemos podido llevar a cabo el proceso y nos hemos ido empoderando.

Áreas de mejora los datos cualitativos deben servir de insumo para identificar objetivos, no solo ideas sueltas, cuestionar el valor agregado ampliar el equipo de trabajo y analizar desde diferentes puntos de vista, cuestionar los grupos focales entre politólogos, estadísticos, administradores realizar actividades conjuntas, a fin de propiciar el sentimiento de me están tomando en cuenta. Escuchar al jerarca, porque es el jerarca el que define el camino, la circunstancia actual va a permitir involucrar al jerarca.

## **PERSONA RESPONDIENTE 2**

Se dispone de la autorización de la persona entrevistada el 14 de julio de 2023 de forma virtual para transcribir sus aportes a efectos de ser considerados en este documento.

Con entusiasmo espero aportar en este estudio académico, en el tema histórico la institución inició su inclusión en temas de planificación estratégica, entendida así desde el Estado costarricense- a finales de los 90 e inicios de los años 2000, donde se contrata su primer plan estratégico a una empresa, Europa trajo una metodología ajena a la forma de ser del funcionario electoral y no hubo interés por institucionalizarla nunca se apropió del tema. Estaba en ciernes el conocimiento de estos conceptos y de la forma en que eso generaba valor a la administración pública, ese abarcó aproximadamente 5 años. El segundo se hace ya con recursos internos, entiéndase con presupuesto de la misma institución y con personal del Área de Planificación que genera una metodología más inclusiva, una estructura, un procedimiento para formular el Plan Estratégico apoyado en un fase diagnóstica, en una construcción de lo

que se llamó escenarios, la metodología se orientó a una participación masiva del funcionariado y generó unas acciones estratégicas con unos resultados limitados, particularmente en el tema de las mediciones o de la forma en que se controlaba el avance hacia las metas establecidas, así como el alcance de cada una de esas acciones estratégicas, parte de ese crecimiento conceptual y empoderamiento de la temática, ya para el tercer y cuarto plan estratégico se utiliza una fase diagnóstica utilizando herramientas como FODA y PESTEL, con respondientes claves, con ciertos participantes de cierto perfil, en una fase cualitativa y una fase cuantitativa, con muestreo que permitió conocer con un nivel bastante aceptable de representatividad los hallazgos particulares desde las poblaciones que fueron integradas, también cabe mencionar que en este tercer y cuarto ejercicio se incluye la participación del público usuario, de las personas que usan los servicios de la institución, por lo que se siente una mayor presencia de hallazgos derivados de los usuarios de los servicios individuales e indirectamente de los colectivos a través de los aportes de la Dirección General del Registro Electoral también desde la parte del IFED con el contacto que se tienen de esos grupos, lo que aporta un mayor valor a estos ejercicios diagnósticos, el PEI actual inició en 2019, cuyo diagnóstico se realizó en 2017, incluyendo la opinión de expertos y líderes de opinión, lo que permitió conocer un panorama diagnóstico para identificar de manera más apropiada cuáles deberían ser las prioridades de la institución y cuánto tiempo se requería para cerrar o disminuir las brechas identificadas. Una vez elaborado el diagnóstico, sigue la participación de equipos designados por los diferentes directores para construir las líneas de acción, que son las que en última instancia en el plan táctico se van a apuntar con la determinación de metas anuales y del período, responsables, que permitan llevar el pulso, al menos mensual, para poder determinar el nivel en que esas brechas se han ido reduciendo o desapareciendo, después se realiza un seguimiento y realimentación a los tomadores de decisión y dueños del proceso para finalmente ir depurando las líneas de acción de manera que respondan de forma más apropiada la realidad.

En relación con el plan vigente, es posible identificar fortalezas en su formulación:

1. Empoderamiento del equipo técnico de la Dirección Ejecutiva que lo coordina, se mantiene la presencia de piezas fundamentales, particularmente una profesional en

estadística y en el caso de lo que se denomina Equipo PEI hay una figura que ha estado permanente que ha permitido mantener ese enlace, esa historicidad, esas lecciones aprendidas de procesos anteriores.

2. Mantener la inclusión de las opiniones de líderes en diferentes campos de la realidad nacional, la mayoría de corte académico con aportes de datos del Estado de la Nación, las universidades.
3. Aportes de las personas usuarias de los servicios, lo cual incluye el levantamiento de la información tanto en la sede central, así como en ciertas oficinas regionales, complementado con ese aporte de personas expertas en la realidad nacional que permite un marco más amplio, que permite profundizar las percepciones que desde adentro se pueden tener. No creo importante, sino fundamental que este Tribunal continúe y fortalezca la participación de los usuarios de sus servicios y productos. Debe abarcarlos a todos: desde las personas que viene a solicitar cédula, certificación o a realizar cualquier trámite, hasta los partidos políticos y grupos de la sociedad civil. Le damos servicio a todos. A todos debemos consultarle cómo estamos trabajando.
4. Democratización de la participación del funcionariado y la alta jerarquía (magistratura y Consejo de Directores), en relación con la aprobación de las prioridades de la institución.
5. Uso de herramientas tecnológicas para facilitar el procesamiento de los datos, es una de las vías que debemos seguir, para ampliar aún más la participación de la población funcionaria.
6. Separar de la ejecución de los grupos focales, que esa parte sea contratada nos provee cierto nivel de objetividad deseable, dotando al proceso de una necesaria lectura de objetividad, reduciendo las resistencias.

El equipo coordinador está conformado por 6 personas, la Directora Ejecutiva, la Encargada del Área de Planificación, el Equipo PEI (actualmente 3 personas) y la participación activa

de una profesional en Estadística. Son 4 personas titulares y 2 que apoyan la edad promedio está alrededor de los 42,33 años.

Continuo diciendo que el Plan Nacional de Desarrollo que lidera Mideplan del Poder Ejecutivo, por respeto a la división de poderes en el Estado costarricense, nosotros no tenemos una vinculación directa ni estamos obligados a seguir los parámetros que estable ese plan nacional, sin que ello signifique que debemos estar ajenos a las estrategias que el estado está marcando, particularmente porque es de interés los compromisos que adquiere el país a nivel internacional que está a la luz de los ODS y los derechos humanos, lo cual implica la participación democrática activa e informada, esa razón de ser del órgano electoral, definitivamente es necesaria el alineamiento con los Objetivos de Desarrollo Sostenible y de igual manera la participación que tiene el TSE con otros organismos internacionales. A la luz de estas consideraciones no puede estar ajeno el plan nacional de desarrollo, entendiendo la sana y necesaria separación de poderes, a fin de salvaguardar la autonomía que debe tener el árbitro de los procesos electorales.

En relación con el ámbito interno de la institución es posible identificar cambios desde el 2019 a la fecha, hay una población más crítica, exigente y demandante. También hay varios acontecimientos como fuerzas vivas a lo interno de la institución con posiciones vehementes, solicitando espacios de puntos de encuentro y confrontación. Hay nuevos liderazgos desde la magistratura, se percibe un ambiente más positivo en cuanto a la motivación del personal por los cambios que se han visto, también hay una nueva dirección, también vivimos una pandemia sin estar del todo preparados a mantener la continuidad de los servicios, lo cual implicó un esfuerzo de todo el personal para acceder a herramientas. Además, veo cierta profesionalización de equipos técnicos, una mayor participación de mujeres en puestos de poder -algo deseable-, se percibe una mejoría de las herramientas tecnológicas -gracias a la pandemia-, se promueven los espacios de diálogo con el cambio en la presidencia.

Desde mi óptica identifico las siguientes lecciones aprendidas en relación con la formulación del plan estratégicos:

1. La participación de equipos técnicos es necesaria.
2. Necesario revisar los procesos institucionales, para priorizar y mejorar, para fortalecer lo que se hace en la institución, en aras de atomizarlos una vez que sean depurados.
3. Fortalecer y ampliar el equipo técnico de la Dirección Ejecutiva, de manera que se permita la transición, debe fortalecerse la figura del Área de Planificación hacia algo más proactivo.
4. Fortalecer los planteamientos del plan táctico.
5. Considerar la opinión del personal y público de las diferentes regiones del país, ¿qué demandan esas personas? ¿qué alianzas público-privadas se pueden aprovechar?

### **PERSONA RESPONDIENTE 3**

Se dispone de la autorización de la persona entrevistada el 14 de julio de 2023 de forma virtual para transcribir sus aportes a efectos de ser considerados en este documento.

En Costa Rica los planes estratégicos institucionales son instrumentos de planificación establecidos legalmente en el Reglamento General del Sistema Nacional de Planificación, emitido mediante Decreto Ejecutivo 37735-PLAN del 6 de mayo de 2013. Facilitar, desarrollar y fortalecer los procesos de planificación es fundamental si se quiere lograr un mejor desempeño y resultados de la institucionalidad pública en beneficio de la población. Este es el fin último de la Gestión para Resultados en el Desarrollo (GpRD).

Un plan estratégico se constituye en el conjunto de análisis, decisiones y acciones que una institución lleva a cabo para cumplir con sus competencias y responsabilidades en un contexto y un tiempo determinado.

Entre las fortalezas con respecto a la formulación de los planes estratégicos en el TSE, se identifican:

1. Contar con un Área de Planificación Institucional que se encarga de la formulación del PEI.
2. El plan no lo hace solo el área de Planificación, involucra a más personas en toda la institución.
3. Se han definido metas para los objetivos y se llevan indicadores, como oportunidad para demostrar el uso de los recursos, que inciden en los resultados propios de la gestión institucional.
4. El seguimiento que se da a la ejecución del plan permite la toma de decisiones respecto a priorización, ajustes y reprogramaciones
5. Los ejes estratégicos se han mantenido congruentes con la Misión del TSE
6. Amplia experiencia, profesionalismo y pericia en la elaboración de tales instrumentos de planificación desde el API con personal especializado
7. Una vez implementado el PEI, el TSE se apropia de su ejecución y su evaluación.

Oportunidades de mejora que identifiqué en dicho proceso:

1. Previo a la formulación de los planes, sería conveniente brindar algunas capacitaciones o talleres a las personas que van a estar más estrechamente relacionadas con la formulación de objetivos estratégicos, de manera que se interiorice la importancia de la planificación estratégica institucional, como mecanismo administrativo que potencia el desempeño del personal y que maximiza el uso de los recursos institucionales
2. El promover una sensibilización en el personal permitirá una adecuada formulación de planes, objetivos y metas, además de la generación de un verdadero compromiso en el cumplimiento de esos objetivos y metas.
3. Enfatizar que la presupuestación institucional se supedita a la planificación y su relación con los resultados esperados que brinde la institución para generar valor público.

4. Sería conveniente que en la preparación de los presupuestos se tome en cuenta la planificación estratégica de una forma más consiente.
5. Realizar consultas a las personas usuarias respecto de sus experiencias de “cliente” en el TSE, ciudadanía, otras instituciones públicas, Partidos Políticos, entre otros actores, que permitan identificar áreas a mejorar según la perspectiva de las personas usuarias.
6. Conocer cómo perciben las personas usuarias los “resultados” que le brinda el TSE y si esos servicios o productos realmente satisfacen sus necesidades.
7. Fomentar una mayor interiorización, en la alta dirección, ya que algunas veces desconocen aspectos técnicos en la formulación de ese tipo de planes que son críticos para el establecimiento de objetivos y metas, dada la importancia de contar con planes debidamente formulados, cuyo impacto sería mayor si se cuenta con el compromiso de la alta dirección
8. Deben analizarse las oportunidades de mejora detectadas en la última formulación del PEI para hacer los ajustes pertinentes en el modelo que se utilizará para el próximo plan.

En cuanto a la formulación del próximo PEI en la institución, debe ser muy planificado, con estimaciones de fechas realistas para cada etapa, con identificación de productos esperados en esas etapas, contar con un modelo basado en la técnica y buenas prácticas, debe ser muy participativo, involucrar al personal de la institución de todos los niveles y también de las oficinas regionales, tratar de tomar en cuenta las realidades que viven las sedes regionales cuyo entorno es muy diferente al de oficinas centrales, que impacten la planificación estratégica, contar con la participación de personas funcionarias con las competencias para abordar a las personas usuarias para una implementación adecuada de las entrevistas, explorar nuevas herramientas para la aplicación de la encuesta que se aplica al funcionariado.

En torno al país, si bien existe separación de poderes, las directrices del Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (Mideplan) y otras instituciones del Poder

Ejecutivo que influyen en la planificación a nivel nacional podrían suponer, junto con lo actuado por otros poderes como el Legislativo, oportunidades y amenazas que impactan al TSE.

Es importante que el TSE conozca sobre la planificación del país; no obstante, en razón de su grado de independencia y sus funciones establecidas constitucionalmente, no resulta conveniente que el TSE debe estar “atado” a ninguna política pública o directriz sobre planificación que emane del Poder Ejecutivo, en el sentido de limitar o entorpecer su accionar.

Si bien es cierto el TSE cuenta con autonomía y rango de Poder, no le son de aplicación obligatoria o vinculante, los diferentes cuerpos normativos emitidos por el Poder Ejecutivo. No obstante, y previa definición de políticas institucionales y el respectivo análisis de conveniencia y oportunidad, es potestad del Tribunal como máximo jerarca de la institución, decidir discrecionalmente y de manera voluntaria si adopta acoger en su totalidad o en parte normativa o lineamientos que sean emitidos por entidades del gobierno, de ahí que, será necesario valorar la conveniencia de contrastar el PEI con el Plan Nacional de Desarrollo del país, o con los Objetivos de Desarrollo Sostenible de la ONU, en lo que resulte pertinente.

Además, se debe considerar el nivel de relación que se tiene con otras instituciones como el Ministerio de Hacienda, Mideplan, el INEC, entre otros, a efectos de determinar la pertinencia de alinear objetivos estratégicos con los objetivos nacionales según los recursos disponibles.

Por otra parte, la situación fiscal actual, que obliga a las instituciones a ser austeras en la formulación presupuestaria, lo cual es una limitante para la disposición del presupuesto de las instituciones. Resultando necesario estar pendiente de las nuevas disposiciones o tendencias que sean implementadas por el Ministerio de Hacienda, Asamblea Legislativa, Mideplan, entre otras. Las personas usuarias son más críticas en cuanto al accionar de las instituciones y exigen resultados por el uso de los recursos públicos, además de recibir servicios de calidad y expeditos. La conversación pública en las redes sociales también

impacta en el accionar de las instituciones, pues cualquier asunto que interese se vuelve tendencia de manera rápida. Ante esto hay que contar con reacciones prontas y con datos para evidenciar la transparencia de la gestión, lo que ha transformado la dinámica en el compromiso de la comunicación ante los desafíos que supone la desinformación, obligando a que la institución disponga de información y datos actualizados en tiempo real para responder de forma preventiva y planificada ante las situaciones que se presenten, para mitigar los riesgos que conllevan la desinformación.

Se debe considerar que, las políticas gubernamentales o lineamientos que se deriven del Ministerio de Hacienda podrían tener un impacto directo en el TSE específicamente en la asignación presupuestaria, que pueda afectar áreas estratégicas. La formulación del plan estratégico debe reflejar con exactitud las necesidades institucionales con el fin de constituirse en una herramienta administrativa que facilite su cumplimiento y maximización de los recursos disponibles.

Propongo valorar una tendencia moderna de la planificación estratégica es la planificación prospectiva (según diversos escenarios posibles identificables, que permita alcanzar los objetivos estratégicos anticipándose a los diversos escenarios u obstáculos que se presenten) y enfocada a resultados. Para los diagnósticos se incluye análisis PESTEL (político, económico, social, tecnológico, ecológico y legal). Utilizando el análisis FODA o el análisis FLORR (fortaleza, logros, oportunidades, retos y riesgos). Resultaría conveniente hacer un benchmarking con otras instituciones públicas para conocer nuevas técnicas y nuevas corrientes en la planificación estratégica, para enfocar de manera oportuna la planificación estratégica institucional con la incorporación de nuevos elementos que aporten un valor agregado.

En cuanto al ámbito interno, en el TSE experimentó un cambio en su presidencia y en su integración, lo cual hace suponer cambios en algunos de sus objetivos estratégicos, debido a la nueva visión de la Magistratura. Acercamiento de la Magistratura al funcionariado a través de Conversemos, lo que derivó en una serie de acciones a partir de lo expresado por las personas funcionarias de sede central y regionales. Cambio en la legislación vigente (Ley

9635, Ley Empleo Público, y otra normativa que ha impactado el accionar de la DGRC), mayor profesionalización del funcionariado. Cambio en la estructura organizacional, nuevas dependencias, nuevos puestos, 7 Direcciones Generales, estabilización de la planilla institucional con el traslado de 290 plazas en la modalidad de cargos fijos, la estructura es dinámica y responde a las necesidades internas y del entorno, esto conlleva también cambios en enfoques estratégicos.

Para la formulación del próximo PEI se debe valorar la conveniencia de establecer una relación de los objetivos estratégicos con los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo y los ODS de la ONU. También podría incluir en cada eje estratégico, no solo los aspectos a mejorar sino también la producción rutinaria o misional de los servicios que brinda el TSE. Establecer una relación “planificación – presupuesto – resultados”. que pueda asociarse al uso eficiente de los recursos que impactan los productos y servicios que brinda el TSE. Fortalecer o fomentar en todo el personal institucional, con énfasis en el máximo jerarca, la interiorización de la importancia de la planificación estratégica en la institución como mecanismo para que la organización sea eficaz y eficiente. Revisar las oportunidades de mejora detectadas durante el desarrollo del actual PEI y poner en práctica los ajustes que se estimen necesarios para ejercer un impacto positivo en el desarrollo del futuro PEI.

En cuanto a las lecciones aprendidas:

1. Algo que debe realizarse con mayor énfasis es publicar resultados de avance de las metas de los objetivos estratégicos, dar a conocer los resultados que se logren a nivel institucional, para que el personal esté informado y se sienta involucrado.
2. Ha sido bueno involucrar a personal de diversas dependencias y a personas usuarias, esto debe mantenerse ya que otorga robustez a la formulación del PEI.
3. Interiorizar desde la alta dirección hacia el resto de puestos, la importancia de planificar estratégicamente, generando ejercicios de realimentación en momentos claves, con los actores que participan en el proceso.
4. Sobre las fortalezas, y siendo congruente con la pregunta 1, resulta de relevancia el bagaje y pericia institucional en la planificación estratégica, dado el profesionalismo

del personal, el conocimiento en el tema, la estabilidad laboral, existencia de un Área de Planificación muy bien consolidada y respetada en el ámbito institucional.

En síntesis, los planes estratégicos deben formularse según los objetivos o ejes estratégicos en función de la realidad actual de la institución y las exigencias del entorno, se debe contar con la mayor y activa participación del personal del TSE en todos sus niveles, iniciando con el compromiso de la alta dirección, valorar la conformación de un staff interno de personas en puestos estratégicos, tanto en las áreas sustantivas como de apoyo, además se puede valorar el contar también con otro staff externo, de personalidades que conozcan muy bien el entorno externo pero buen conocimiento de la gestión del TSE; en concordancia con la realidad nacional. El Área de Planificación debe continuar asumiendo la dirección del procesamiento de la información y los datos y dirigir todo el proceso de la planificación operativa. con apoyo directo de la Unidad de Mando.