

IMPLEMENTACIÓN DE LA NUEVA GESTIÓN PÚBLICA EN COSTA RICA: EL CASO DE LA SOLICITUD, REPOSICIÓN Y RENOVACIÓN DE PASAPORTES EN LAS OFICINAS DEL BANCO DE COSTA RICA (2007-2014)*

IMPLEMENTATION OF THE NEW PUBLIC MANAGEMENT IN COSTA RICA: THE CASE OF APPLICATION, REPLACEMENT AND RENEWAL OF PASSPORTS AT THE OFFICES OF THE BANCO DE COSTA RICA (2007-2014)

José Andrés Díaz González
joseandres.diaz@ucr.ac.cr

Costarricense. Licenciado en Ciencias Políticas y Mágister en Historia, ambos por la Universidad de Costa Rica (UCR). Docente en la Escuela de Ciencias Políticas de la UCR e investigador en Instituto de Estudios Sociales en Población (IDESPO) de la Universidad Nacional de Costa Rica (UNA).

Orlando Vega Quesada
orlando.vega@ucr.ac.cr

Costarricense. Licenciado en Ciencias Políticas y Mágister en Población y Salud, ambos por la Universidad de Costa Rica (UCR). Docente en la Escuela de Ciencias Políticas de la UCR y Profesional en Telecomunicaciones en el Departamento de Política Pública del Viceministerio de Telecomunicaciones del Ministerio de Ciencia, Tecnología y Telecomunicaciones (MICITT) .

Recibido: 30/1/2016 - Aceptado: 18/5/16

* Los autores desean agradecer los comentarios y observaciones que la Dra. Violeta Pallavicini realizó a una versión preliminar del presente artículo. No obstante, cualquier error u omisión que se encuentre en el texto es de exclusiva responsabilidad de los autores.

RESUMEN

El artículo analiza la implementación de una reforma en el proceso de renovación y reposición de pasaportes en Costa Rica. La reforma realizada es consecuente con lo indicado por la Nueva Gestión Pública para mejorar la gestión y eficacia de los servicios prestados por la administración pública. Se concluye que la reforma fue implementada de manera exitosa debido a dos factores, primero, se diseñó pensando en las necesidades de las personas usuarias del servicio; segundo, porque tuvo apoyo político de alto nivel que facilitó la coordinación de las instituciones involucradas para implementar el servicio.

Palabras clave: Nueva Gestión Pública, administración pública, reformas, Costa Rica, burocracia

ABSTRACT

This paper discusses about the implementation of a reform in the process of passport renewal and replacement in Costa Rica. This reform is consistent with the indications given by the new public management in order to improve the efficiency of services provided by the public administration. It is concluded that the reform was successfully implemented, due to two factors: first, it was designed to meet the needs of service users; and second, it counted on high-level political support, which facilitated the required coordination for service implementation between the involved institutions.

Key words: New Public Management, public administration, reforms, Costa Rica, bureaucracy

INTRODUCCIÓN

El presente artículo analiza la forma en la cual en Costa Rica se trató de ampliar la oferta para los servicios de solicitud, renovación y reposición de pasaportes tanto en el número de oficinas como en la aplicación del pago electrónico del servicio (Casas, 2006), esta aspiración de cambio se da en el contexto de la llegada de la Administración Arias Sánchez en el año 2006. Como punto de partida para el caso se debe señalar que los trámites desarrollados de manera presencial en la Dirección General de Migración y Extranjería (DGME) se caracterizaban por dos elementos principales a saber:

a) Una limitada capacidad en la atención de los usuarios, hasta un máximo de 650 personas por día (Arrieta, 2006).

b) Presencia de intermediarios (externos a la institución) denominados como “gavilanes” los cuales vendían sus espacios en las filas hasta por 25 mil colones y, en palabras del entonces Director de Migración, Mario Zamora, esta era descrita como “es una red. La parte visible anda entre 150 y 200 personas, pero estimamos que son unas 350, cada una con una misión” (González, 2006).

Bajo ese contexto preliminar es que se contempla, dentro de la Estrategia de Gobierno Digital impulsada en su momento por el segundo Vicepresidente de la República y Ministro de Planificación Nacional y Política Económica Kevin Casas Zamora, la incorporación del Proyecto de solicitud y renovación de pasaportes en las oficinas del Banco de Costa Rica con el objetivo de revertir la realidad del servicio ofrecido por la DGME.

El presente documento se da la tarea analizar el proceso por medio del cual se implementó el proyecto de solicitud y renovación de pasaportes en las oficinas del Banco de Costa Rica (BCR), a partir de las acciones de modernización propuestas por los nuevos paradigmas en la gestión pública. Para cumplir dicho objetivo, en un primer momento, este ensayo establece una revisión teórica en la cual se enmarca la implementación del proyecto en análisis, para ello se parte de la premisa que se presentan situaciones de problemas en la gestión de servicios públicos de calidad, como era la situación en la que se encontraba el servicio de emisión de pasaportes por parte de la DGME. Por lo tanto el sector público se ve en obligación de adoptar medidas para aumentar la eficiencia y eficacia de sus servicios, con el objetivo de recuperar la credibilidad de la ciudadanía (García Sánchez, 2007, p. 38); en tales casos la Nueva Gestión Pública (NGP) ofrece una serie de principios y herramientas para lograr dichos objetivos. Por lo tanto, se hace una revisión de los principales lineamientos y postulados de la NGP, con el propósito de determinar si el proyecto analizado cumple con lo dispuesto por esta.

En un segundo momento se pasa a realizar una descripción del proyecto considerando el problema y su contexto, así como una descripción de los que consiste el proyecto, su implementación y resultados los cuales se consideran hasta el año 2014, último año para los que se tienen datos disponibles por parte de la DGME. Por último, se presenta las principales características encontradas sobre el proyecto analizado, a partir de lo dispuesto en la NGP.

LA NUEVA GESTIÓN PÚBLICA COMO BASE PARA LA INNOVACIÓN DE SERVICIOS PÚBLICOS

La NGP es una corriente de la administración pública que surge en países anglosajones, que tiene el propósito de implementar un modelo gerencialista en las organizaciones públicas, como un mecanismo que busca garantizar una mayor eficiencia y satisfacción al usuario (Prats, 2005). Así, la NGP no solamente propone un conjunto de herramientas, estrategias y conceptos encaminadas a mejorar la eficiencia del funcionamiento de los Estados, sino que son parte de la implementación de un modelo de Estado que promueve una serie de valores y forma de gestionar los asuntos públicos (Ramíó Matas, 2001).

Siguiendo a Navas Quintero (2010), se pueden enmarcar los cambios que la NGP propone en cuatro categorías principales:

1. Estado racionalizado (*lean state*). El enfoque de Estado racionalizado consiste en analizar cuáles son las necesidades de los ciudadanos y qué agentes (privado o público) puede brindarlo con mayor eficiencia y calidad. De esta manera, el Estado sólo debería prestar aquellos servicios que los ciudadanos no puedan conseguir por sí mismos en el mercado. Esto provoca que el papel de la administración pública ha de enfocarse en la regulación de los servicios y la potenciación de sinergias entre el sector público y el privado, con el propósito de satisfacer de la mejor manera posible las demandas ciudadanas.
2. Separación de los niveles estratégico y operativo. La NGP parte de la idea que es necesaria la implementación de una estricta división entre las esferas política y administrativa. Esto debido a que observa que la esfera política se enmarca en el ámbito de la gestión estratégica, encargada de definir las políticas globales y sus criterios de aplicación, por otra parte, la esfera administrativa se encarga del carácter operativo, es decir, de suministrar los servicios a la ciudadanía, con base en los lineamientos generales establecidos en el nivel estratégico. Asimismo, esta división de funciones tiene un doble propósito, en primer lugar, permite que cada esfera se especialice en lo que hace mejor y, en segundo lugar, reduce el riesgo de que los intereses políticos afecten la aplicación de los programas o que los funcionarios técnicos sean quienes decidan el carácter de las políticas públicas.

3. Nueva actitud de servicio. Para la NGP un elemento esencial de los procesos de cambio es la de asumir una nueva actitud de servicio; así la administración pública deja de concebirse como un instrumento coercitivo y se empieza a percibir como un órgano cuyo papel consiste en la prestación de servicios a la sociedad. Esto implica que la gestión pública se orienta hacia la identificación de las demandas de los ciudadanos y su satisfacción por medio de mecanismos eficientes, efectivos y de calidad.
4. Nuevo modelo de gestión. La NGP se basa en un modelo de gestión inspirado en la implementación de herramientas y estructuras administrativas provenientes del sector privado; cuyas principales características son la gestión por resultados, la orientación hacia el mercado, la promoción de la competencia, el enfoque en los productos, la gestión total de calidad y un esquema de rendición de cuentas sobre los resultados. Además, la implementación de este modelo permite focalizar la atención sobre los procesos y garantiza que los productos o servicios de la administración respondan a las necesidades de los ciudadanos de modo eficiente y con altos estándares de calidad (Navas Quintero, 2010, pp. 37–38).

Además, es necesario anotar que la NGP tiene sus fundamentos en la Teoría de la Elección Pública (*Public Choice*), la Teoría de los Costes de Transacción, la Teoría de la Agencia y el Neo-Taylorismo. Como indica García Sánchez (2007) estas propuestas teóricas buscan el desarrollo de reformas administrativas mediante ideas como la competencia, elección, transparencia y control.

CUADRO 1. LA NUEVA GESTIÓN PÚBLICA

Teoría		Actuaciones	
Public Choice	Reformas en la estructura organizativa	Reducciones puras de la dimensión	Privatizaciones Gestión indirecta de servicios Introducción de competencia externa
		Reducciones híbridas o intermedias de la dimensión	Cooperación o colaboración Creación de competencia interna
Costes de Transacción		Modificaciones en el diseño organizativo	Simplificación de la estructura jerárquica: descentralización
Neo-Taylorismo	Racionalización normativa y cultural	Racionalización normativa	Racionalización de procedimientos administrativos Desburocratización
		Racionalización cultural	Desarrollo de políticas de personal
Teoría de la Agencia			Introducción de técnicas privadas Innovación tecnológica
	Transparencia de la Administración	Comunicación externa Participación ciudadana	

Fuente: García Sánchez, 2007, p. 45, Cuadro 2

En el **Cuadro 1** se visualiza la relación de dichas perspectivas teóricas con las actuaciones y reformas que se impulsan. Así, desde el *Public Choice* se parte de la hipótesis que, si bien es necesario que el Estado debe contratar servicios en el exterior para incrementar la eficacia y evitar las ineficiencias de la burocracia, esto no se logra por la simple conversión de lo público en privado, sino que es necesaria introducción de mecanismos de mercado, independientemente de si la producción es de titularidad pública o privada. Por su parte, la *Teoría de los Costes Transacción*, si bien apoya lo dispuesto por el *Public Choice*, al mismo tiempo establece que la visión que dicha teoría tiene sobre el beneficio que genera la competencia no es del todo acertada, ya que esta puede generar costos de transacción que encarezcan el servicio o lo vuelvan inadecuado para los usuarios. Así, indica que los servicios deben ser prestados por entes privados únicamente cuando los costos de transacción generados son menores a los costos de transacción que tendría el servicio si fuera realizado por la administración pública (García Sánchez, 2007, pp. 39–40).

En cuanto a las ideas provenientes del *Neo-Taylorismo*, estas se sustentan en la premisa que una mala gestión se debe a la propia administración; por lo tanto, promueve cambios que procuran hacer la administración más eficiente y efectiva, tales como la separación entre la esfera política y la administrativa, descentralización como un medio para lograr la simplificación de las estructuras jerárquicas, la desburocratización, la simplificación de los trámites administrativos, así como la generación de políticas de personal mediante las cuales se creen incentivos para mejorar el desempeño de los funcionarios (García Sánchez, 2007, pp. 40–41).

Por último, se puede resumir lo dispuesto por la *Teoría de la Agencia* como:

(...) conjunto de contratos entre un individuo (principal) que contrata a otro (agente) delegando en él la ejecución de una determinada tarea, viene definida por la divergencia entre las funciones de utilidad de cada una de las partes del contrato. A esta situación debe añadirse la posibilidad de que el agente cuente con información preferente o asimétrica que impida un control exhaustivo sobre él por parte del principal. Así, bajo esta teoría la consecución de los objetivos del principal depende de las acciones que realice el agente, las cuales se ven afectadas por la información preferente que este último posea. (García Sánchez, 2007, p. 41).

Por lo tanto, lo que se procura es que el ciudadano o usuario, en su calidad de principal, obtenga por parte de la administración o proveedor de servicio, la información requerida que le permita tomar decisiones que le faciliten seleccionar aquel proveedor de servicio que sea el más adecuado para sus requerimientos, así como le permita tener un control sobre la administración, el cual funcione como un incentivo para que esta actúe procurando la mayor eficiencia y eficacia posible.

DESCRIPCIÓN DEL CASO DE ESTUDIO

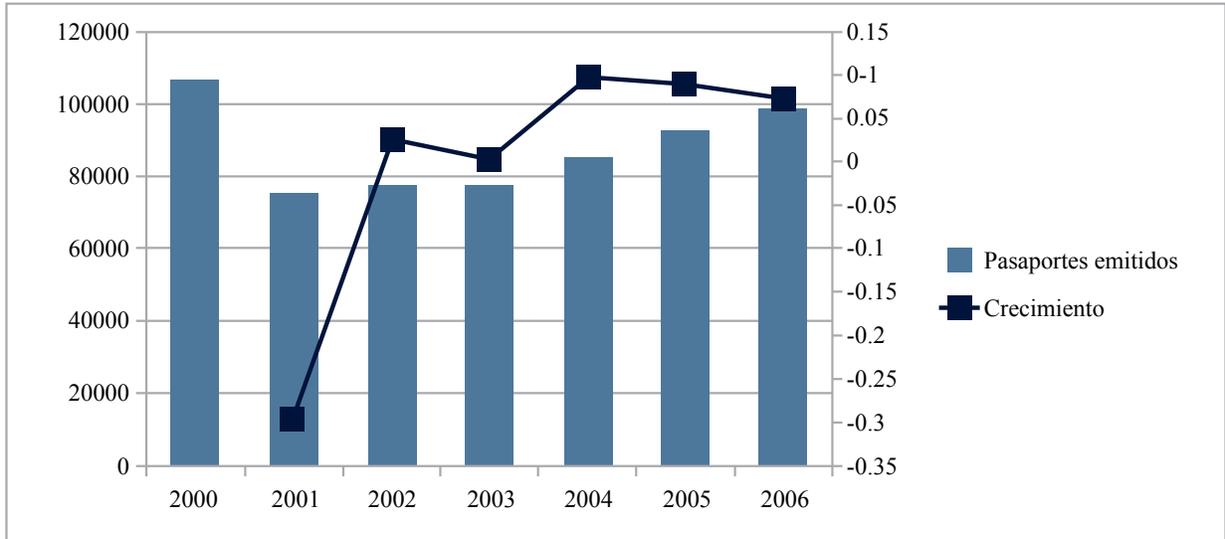
La DGME es el ente público encargado de la emisión de los pasaportes en Costa Rica; para inicios del año 2006 se caracterizaba, en palabras del entonces Director General Mario Zamora (2006-2010), por ser una institución que era:

superada por problemas estructurales en donde los principales servicios de cara a la atención al público estaban colapsados. Es decir, lo que era la atención de pasaportes y cédulas de extranjería eran atendidos en la institución desde las 8 a. m., pero las filas en los alrededores empezaban a gestarse la noche antes desde las 10 p. m., para poder los usuarios tener acceso al servicio (CONAMAJ, 2010)

Adicionalmente en ese año se inicia la promoción de la renovación de los pasaportes, aplicando mayores medidas de seguridad, así como la implementación de medidas orientadas a la disminución de la afluencia de público a las oficinas centrales, por medio del cambio de software utilizado en las oficinas regionales de Liberia, San Carlos, Puntarenas y Paso Canoas, lo cual buscaba permitir realizar la solicitud del pasaporte sin tener que desplazarse a las oficinas centrales en San José (Umaña, 2006).

Asimismo, en el marco del Plan Nacional del Desarrollo (PND) Jorge Manuel Dengo (2006-2010) se indicaba que el trámite de la solicitud de pasaportes tenía la duración de 6 días (MIDEPLAN, 2007, p 163). Este panorama descrito se puede constatar con datos, ya que al considerar la cifra de emisión de pasaportes para el periodo 2000-2006, se identifica que se emiten en el año 2000 la cifra récord de 107.279 pasaportes, no obstante para los años subsiguientes dicha cifra nunca llega a superarse teniendo un promedio de crecimiento para el periodo de -0,17%, debido a la contracción presentada en el año 2001 con una disminución que rondaba -29% (Ver **Gráfico 1**).

GRÁFICO 1: EMISIÓN DE PASAPORTES Y VARIACIÓN ANUAL PARA EL PERIODO 2000-2006 POR LA DIRECCIÓN GENERAL DE MIGRACIÓN Y EXTRANJERÍA



Fuente: Elaboración Propia. A partir de datos del Departamento de Planificación Institucional de la Dirección de Migración y Extranjería.

Adicionalmente, en el contexto del impulso de la Estrategia de Gobierno Digital se identifica cinco elementos como punto de partida a saber:

- a) Una disfuncionalidad en los procesos del Estado y la presta-

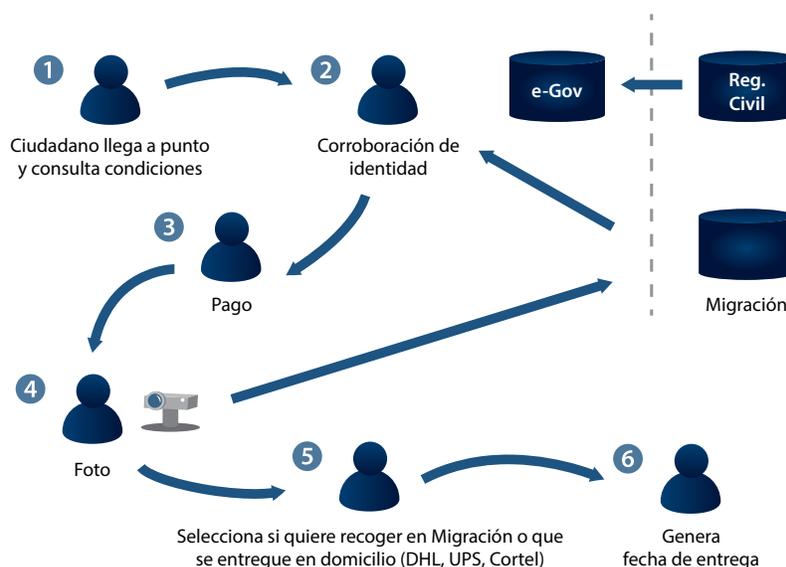
- ción de servicios públicos.
- b) Aumento de las expectativas de los ciudadanos.
 - c) Estrechez fiscal, que obliga a buscar ahorros en la provisión de servicios.
 - d) Necesidad de mayor transparencia a la gestión pública.
 - e) Urgencia de reducir brecha digital (Casas, 2006).

En resumen, la problemática presentada en la emisión de pasaportes en Costa Rica por parte de la DGME hacía necesaria la intervención de algún tipo de innovación, el cual fue contemplado en el PND de la administración Arias Sánchez con miras de cumplir con las expectativas ciudadanas, y garantizar la eficiencia y transparencia del proceso.

DESCRIPCIÓN DEL PROYECTO DE SOLICITUDES Y RENOVACIÓN DE PASAPORTES EN LAS OFICINAS DEL BANCO DE COSTA RICA

El 5 de diciembre del 2006 se anunció, por parte del segundo Vicepresidente de la República, Kevin Casas Zamora, que en un plazo de seis meses se pondría en ejecución la digitalización de los procedimientos de solicitudes de pasaportes por medio de las agencias del BCR (Lara, 2006). El proyecto de emisión y renovación de pasaportes buscaba ofrecer los servicios de solicitud, renovación y reposición de pasaportes, en una primera fase en 27 oficinas del BCR, permitiendo efectuar el pago electrónico del servicio y además se habilitaba el envío a domicilio del documento.

FIGURA 1: ESQUEMA DEL PROYECTO DE SOLICITUD Y RENOVACIÓN DE PASAPORTES



Fuente: Casas, K. (2006) Presentación de Estrategia de Gobierno Digital.

El procedimiento, como se puede ver en la **Figura 1**, iniciaba con el proceso preliminar de la consulta de requisitos, la cual se podía hacer por medio de varias opciones: como por el número gratuito para obtener la cita, por el sitio web de gobiernofacil.go.cr o directamente en las agencias del BCR o en las oficinas la DGME; una vez superado este primer requisito, los demás pasos del trámite se desarrollaban el día de la cita, haciendo que estos duraran en promedio 15 minutos (Secretaría de Gobierno Digital, 2007 p.6)

Entre los beneficios que se contemplaban de dicho proyecto destacaban:

- Ahorro de tiempo y costos para el ciudadano al tener 27 puntos de atención para realizar el trámite.
- Información y pago en línea de costo de pasaporte.
- Aumento de la transparencia y disminución de focos de corrupción.
- Facilitación del trámite y disminución de filas.
- Entrega a domicilio de pasaporte (PROSIC, 2008, p.25).

El proyecto de esta forma buscaba ampliar la cantidad de oficinas en las cuales los ciudadanos podrían realizar sus solicitudes de pasaporte, garantizando de esa forma la disminución de la demanda de servicios en las oficinas centrales de la DGME, adicionalmente, permitía la implementación del pago electrónico del servicio.

IMPLEMENTACIÓN Y RESULTADOS

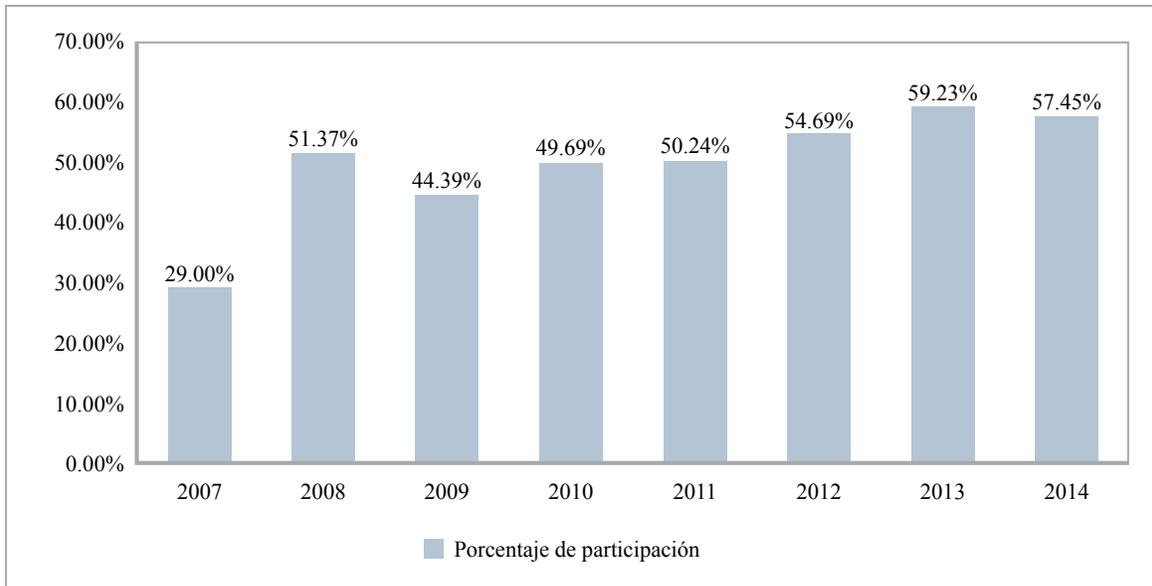
El proyecto comenzó a ejecutarse el 03 de julio del 2007, con la asignación en promedio de mil citas diarias para los trámites de licencias de conducir y pasaportes existiendo una demanda de igual magnitud para ambos servicios, así mismo se contempló la ampliación en 15 agencias bancarias pasados los primeros tres meses de servicio (Lara, 2007). Adicionalmente, es importante señalar que dicho proyecto contribuía al compromiso establecido en el PND (2006-2010) que buscaba la reducción en un 50% del tiempo de espera para el trámite de pasaportes y renovación de permisos migratorios (MIDEPLAN, 2007, p.53).

Un elemento importante a destacar es que este proyecto continuó más allá de la permanencia de la administración que lo impulsó; en ese sentido, para el año 2012 se anunció la ampliación de oferta para sacar las citas directamente en la página del Banco de Costa Rica y se aumenta el número de agencias, llegando a contabilizar 52 agencias que ofrecen el trámite (López, 2012).

Entre los resultados de la aplicación de este proyecto se debe destacar, en primer lugar, el aumento en la cantidad de trámites atendidos, en ese sentido si se compara los trámites realizados durante el 2006 y los del 2014, estos aumentaron en un 109%. En este incremento se debe enfatizar el hecho de que los trámites

realizados en las agencias del BCR representaron en el 2007 (primer año de la aplicación) el 29 % del total de trámites realizados en el país, dicha cifra ha seguido en aumento representado más del 50% de los trámites realizados para los años de 2008, 2011, 2012, 2013 y 2014 (Ver **Gráfico 2**).

GRÁFICO 2: PORCENTAJE DE PARTICIPACIÓN DEL BANCO DE COSTA RICA EN LA EMISIÓN DE PASAPORTES PARA EL PERIODO 2007-2014



Fuente: Elaboración Propia A partir de datos estadísticos de la Dirección de Migración y Extranjería.

Los resultados de la implementación de pasaportes a través del BCR para el año 2009 contaba con un 93% de aprobación de la ciudadanía, según los datos de la encuesta de percepción de la calidad de los servicios públicos realizada por la Universidad de Costa Rica y el MIDEPLAN (Cerdas, 2009). Asimismo, para el año 2011 MIDEPLAN en su Informe de evaluación del PND daba por cumplida la meta de la reducción del tiempo de espera para el trámites de pasaportes, el cual se logró disminuir en un 66.80% (MIDEPLAN, 2011 p. 201).

En relación a las limitaciones que debieron enfrentar en la aplicación del proyecto, señala el entonces Director la DGME el Sr. Mario Zamora que “el sistema burocrático costarricense está diseñado para preservar el statu quo. Entonces cualquier cambio siempre se hace luchando muchísimo contra el sistema, diseñado para que nada cambie” (CONAMAJ, 2010). A pesar del anterior señalamiento, el proyecto siguió adelante, y su éxito según la Sra. Leidy Guillén, gerente de Gobierno Electrónico del Viceministerio de Telecomunicaciones del Ministerio de Ciencia, Tecnología y Telecomunicaciones, se debe a que fue una buena decisión

en su momento; no obstante, también indica que actualmente hay una necesidad de conocer el criterio de la sociedad civil sobre los servicios que deben de brindar en materia de trámites y los procedimientos aplicados en las instituciones, con el objetivo de empatar ambos procedimientos (L. Guillen, comunicación personal, 01 de diciembre de 2015).

Por último, es necesario señalar que para el 2013 el servicio de emisión de pasaporte se amplía a través de la Ventanillas Electrónicas de servicios (VES) de Correos de Costa Rica (REDGEALC, 2013), y para este año 2015 la DGME está incorporando como parte de su plan de mejora regulatoria a las agencias del BCR y las VES en el emisión de los pasaportes de los menores de edad (DGME, 2015).

CONCLUSIONES

La implementación de la NGP en América Latina ha sido, de forma general, problemática; las razones para ello han sido variadas: desde el tratar de copiar modelos exitosos de otros países (isomorfismo institucional) sin tomar en consideración que estos corresponden a determinados particularidades y no pueden por ende ser implementados en otros países sin llevar a cabo los ajustes requeridos, hasta la falta de compromiso político para implementar de forma consistente todo lo dispuesto por este modelo de gestión (Ramió, 2001). Sin embargo, el proyecto de emisión y renovación de pasaportes en el BCR parece ser una iniciativa exitosa que cuenta con características que lo enmarcan como una acción de implementación de la NGP en la administración pública costarricense.

Siguiendo lo establecido por Navas Quintero (2010), en este proyecto se puede observar la intención de promover una nueva actitud de servicio por parte de la administración hacia los usuarios. Como se indicó al inicio del ensayo, para el 2006 el país no solo contaba con un servicio de emisión de pasaportes poco eficiente, sino que se había construido toda una red que había corrompido aún más el sistema, los llamados “gavilanes”, los cuales incidían directamente en una disminución de la calidad del servicio para los usuarios del servicio. Pero el desarrollo de este proyecto responde a una intención de adoptar una visión de la administración como proveedor de servicios de calidad para la sociedad, lo cual implica tomar en consideración las necesidades de los usuarios y, a partir de ello, generar soluciones que tengan un impacto en lograr un mayor bienestar para estos.

Así se puede entender la decisión de permitir realizar el trámite de solicitud y renovación de pasaportes en las oficinas del BCR, como una manera de buscar formas alternativas a las cuales los usuarios puedan acudir a realizar el trámite, lo que les permite obtener un servicio más eficiente y, al mismo tiempo, eliminara el problema de los “gavilanes”.

Pero hay otros elementos por los cuales se puede considerar que esta acción se enmarca en la NGP. En primer lugar, cuenta con características o elementos del *Public Choice* y la Teoría de Costos de Transacción, ya que se puede visualizar que con este proyecto se estaría dando una gestión indirecta de servicios por parte de la DGME, ya que si bien esta continúa siendo la institución encargada de velar por la materia migratoria en Costa Rica, al permitir que el BCR emitan los pasaportes, estaría realizando una gestión indirecta de este servicio. También este proyecto correspondería a una cooperación ente agencias públicas, ya que la DGME estaría aprovechándose de la plataforma de servicios de un banco público para poder mejorar la calidad del servicio de emisión de pasaportes.

En segundo lugar se visualiza que el proyecto es consecuente con el Neo-Taylorismo, específicamente en que procura la descentralización del servicio, ya que el usuario ya no debe acudir a la oficina de la DGME para realizar este trámite, sino que puede acudir a las oficinas del BCR ubicadas en diversos puntos del país. Esta situación mejora la calidad del servicio y los costos del trámite para el usuario, evitando el traslado a único punto, sino que puede acudir a algún punto más conveniente, reduciendo sus costos en tiempo y transporte.

En tercer lugar se identifican características congruentes a lo establecido por la teoría de la Agencia; este sería el caso de las innovaciones tecnológicas. Si bien en este proyecto no implica el desarrollo de una innovación tecnológica que sea utilizada directamente por el usuario, como sería la realización de un trámite vía internet; sí requirió la implementación de un sistema tecnológico de comunicación entre las instituciones involucradas, el cual garantice la seguridad necesaria para llevar a cabo un proceso como la emisión de pasaporte. Sin embargo, al acudir al BCR a realizar este trámite el usuario puede sacar una cita vía internet en la sucursal de su conveniencia, este elemento podría también considerarse una innovación en este campo, el cual le permite al usuario mayor facilidad a la hora de realizar el trámite, a la vez que reduce el tiempo que requiere para llevarlo a cabo.

Por último, es necesario señalar un elemento que sería congruente con lo establecido por la Teoría de los Costes de Transacción que se está cumpliendo en el proceso de gestión de este proyecto, y sirve como indicador del éxito de esta iniciativa. Esta teoría indica que los usuarios preferirán utilizar un servicio ofrecido por un operador diferente a la institución pública que lo ofrece originalmente, si los costos de transacción son menores en el primer caso que cuando el servicio es proporcionado por la administración pública. En este caso, el acudir a una agencia del BCR tiene un costo monetario adicional para el usuario, sin embargo, los datos revisados muestran que la cantidad de pasaportes emitidos por este ente bancario van en aumento durante el periodo estudiado. Por lo tanto, se puede concluir que para el usuario de este servicio el costo monetario adicional es menor al costo de transacción de realizar el trámite en las oficinas de la DGME; en

otras palabras, el costo representado por el tiempo necesario para solicitar ahí el pasaporte, o el tener que hacer frente a los “gavilanes”, representa para los usuarios un costo mayor que el pago adicional para llevar a cabo el trámite en el BCR.

Si bien este último punto ayuda a explicar el éxito de esta iniciativa, no hay que pasar por alto que esta contó desde sus inicios con apoyo político del más alto nivel, el cual es un requerimiento indispensable para asegurar la buena implementación de un proceso de innovación en la administración pública. En este caso en particular el proyecto era impulsado, como ya se indicó, por el segundo Vicepresidente de la República, como parte de la estrategia de Gobierno Digital, cuya misión era visualizada como:

Proveer servicios eficientes y de calidad a los ciudadanos y las empresas, así como agilizar y hacer más transparente la gestión pública, con el fin de promover la competitividad del país, y mejorar la relación del gobierno con los ciudadanos, mediante el uso creativo de tecnologías digitales. (Casas, 2006)

Como se puede observar, la misión que se visualiza debería tener Gobierno Digital es congruente con lo dispuesto por la NGP. Además, es necesario rescatar el hecho que no fue una iniciativa aislada, sino parte de una estrategia mayor, la cual se componía de diversas reformas y proyectos a llevar a cabo para mejorar la eficiencia y la transparencia de diversos servicios públicos (Casas, 2006). Si bien el grado de desarrollo y efectividad de las restantes iniciativas que conformaban la agenda de Gobierno Digital impulsada por Casas, tuvieron distinto grado de desarrollo y de resultados, al menos se puede observar que fue parte de un esfuerzo político para realizar una transformación sustantiva en la forma en que las instituciones públicas se relacionaba con los ciudadanos, lo cual implicaba (re)pensar, al menos de manera tangencial, el modelo de Estado que se deseaba tener en Costa Rica.

Como indica Ramió (2001), una de las dificultades de la implementación de la NGP en América Latina reside en que se tratan como iniciativas aisladas, sin reflexionar su impacto en el modelo de Estado y de funcionamiento de sector público que se desea alcanzar. En este caso, no se puede argumentar que se está presente ante un proceso que genere un impacto de significativo en el modelo de Estado presente en Costa Rica, o lo establecido por la NGP; pero sí es posible indicar que se estaba procurando, al menos, realizar una reforma en una serie de servicios que se habían identificado como problemáticos, siguiendo una serie de lineamiento y disposiciones congruentes con la NGP, para así tratar de mejorar la calidad de estos y darles un mayor valor agregado a la ciudadanía.

Por lo tanto, se puede concluir que el éxito de la implementación del proyecto se debe a una confluencia de factores, primero, este se diseñó pensando en el usuario y sus necesidades como punto central, y para ello logra coordinar el trabajo de dos instituciones, de tal forma que la innovación implementada en el trámite de emisión de pasaporte resulta en mayor eficiencia y calidad del servicio. Segundo, el apoyo político que tuvo el proceso para su implementación posiblemente facilitó que se otorgaran los recursos necesarios para llevar a cabo el proyecto, así como supuso una presión a las instituciones involucradas para lo gestionaran de la mejor forma posible.

FUENTES CONSULTADAS

- Arrieta, E. (8 de noviembre de 2006). Migración estará a tope. *Al Día*. Recuperado de: http://www.aldia.cr/ad_ee/2006/noviembre/08/nacionales887959.html
- Casas, K. (2006). Estrategia de Gobierno Digital. Recuperado de: <http://slideplayer.es/slide/2857668/>
- Cerdas, H. (18 de agosto de 2009). Encuesta UCR y MIDEPLAN: Buena nota para trámite de pasaportes. *Semanario Universidad*. Recuperado de: <http://semanariouniversidad.ucr.cr/universitarias/encuesta-ucr-y-mideplan-buena-nota-para-trmite-de-pasaportes/>
- CONAMAJ (2010). En Migración había una mafia que cobraba peaje. Recuperado de: <http://conamaj.go.cr/observatorio/index.php/article/printer/en-migracin-haba-una>
- Dirección General de Migración y Extranjería (2007). Pasaportes Expedidos según año Periodo 2000-2006. Recuperado de: http://migracion.go.cr/institucion/estadisticas_%20documentos/estadisticas/2000-2006/PASAPORTES%202000-2006.pdf
- _____ (2013). Solicitudes de Pasaporte del año 2012. Recuperado de: http://migracion.go.cr/institucion/estadisticas_%20documentos/estadisticas/2012/Pasaportes%202012.pdf
- _____ (2014). Solicitudes de Pasaporte del año 2013. Recuperado de: http://migracion.go.cr/institucion/estadisticas_%20documentos/estadisticas/2013/pasaportes%202013.pdf
- _____ (2015). Solicitudes de Pasaporte del año 2014. Recuperado de: http://migracion.go.cr/institucion/estadisticas_%20documentos/estadisticas/2014/Solicitudes%20de%20Pasaportes%202014.pdf

- _____ (2015). Plan de Mejora regulatoria 2015. Recuperado de: http://migracion.go.cr/institucion/mejora_regulatoria/Plan%20de%20Mejora%20Regulatoria%202015.pdf
- García Sánchez, I. M. (2007). La nueva gestión pública: evolución y tendencias. *Presupuesto y gasto público*, 47, 37–64.
- González, G. (31 de mayo de 2006). “Gavilanes” siguen en festín, pese al Ministro. *Al Día*. Recuperado de: http://www.aldia.cr/ad_ee/2006/mayo/31/nacionales0.html
- Guillén, L. (2015). Comunicación personal, 01 de diciembre de 2015.
- Lara, J. (06 de diciembre de 2006). Gobierno digitalizará en seis meses licencias y pasaportes. *La Nación*. Recuperado de: http://www.nacion.com/ln_ee/2006/diciembre/06/economia919766.html
- Lara, J. (03 de julio de 2007). Hoy se inicia en banco trámite de pasaportes y licencias. *La Nación*. Recuperado de: http://www.nacion.com/ln_ee/2007/julio/03/economia1153888.html
- López, A. (06 de noviembre de 2012). BCR habilita citas por Internet. *Al Día*. Recuperado de: http://www.aldia.cr/ad_ee/2012/noviembre/06/nacionales3378788.html
- MIDEPLAN. (2007). Plan Nacional de Desarrollo “Jorge Manuel Dengo Obregón”: 2006-2010. San José: MIDEPLAN.
- MIDEPLAN. (2011). Informe de Evaluación Anual 2010 del Plan Nacional de Desarrollo “Jorge Manuel Dengo Obregón”: 2006-2010. Recuperado de: https://documentos.mideplan.go.cr/alfresco/d/d/workspace/SpacesStore/31d2f1e6-709c-419f-809e-cf98c363d90e/Informe_Evaluacion_PND_%202010.pdf?guest=true
- Navas Quintero, A. (2010). La Nueva Gestión Pública: una herramienta para el cambio. *Perspectiva*, 23, 36–38.
- Prats Catala, J. (2015). Modos de gobernación de las sociedades globales. En: Cerrillo Martínez, A. (Coord.) *La Gobernanza hoy: 10 textos fundamentales*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública, 145-172
- Programa Sociedad de la Información y el Conocimiento (PROSIC). Informe 2008: Hacia la Sociedad de la Información y el Conocimiento en Costa Rica. San José: Universidad de Costa Rica.

- Ramió Matas, C. (2001). Los problemas de la implantación de la nueva gestión pública en las administraciones públicas latinas: modelo de Estado y cultura institucional. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, 21, 184-185.
- Rodríguez, K. (2014). Informe de Labores. Recuperado de: <http://migracion.go.cr/institucion/informes/Informe%20Gestion%202010-2014%20Kathya%20Rodriguez%20Araica.pdf>
- Secretaría Técnica de Gobierno Digital. (2007). Avances y proyección de gobierno digital en Costa Rica. Recuperado de: <http://redgealc.org/download.php?len=en&id=4224&nbre=CRgobiernoDigital.pdf&ti=application/pdf&tc=Contenidos>.
- Umaña, M. (30 de marzo, 2006). Tardan 4 días para dar pasaportes nuevos. *Al Día*. Recuperado de: http://www.aldia.cr/ad_ee/2006/marzo/30/nacionales0.html