

## La evaluación de lo público: prácticas y comunicación en las instituciones públicas costarricenses

### Evaluation of public matters: practices and communication in Costa Rican public institutions

Diana Acosta Salazar<sup>1</sup> | [ORCID ID](#)  
[diana.acosta@ucr.ac.cr](mailto:diana.acosta@ucr.ac.cr)  
Universidad de Costa Rica, Costa Rica

Recepción: 05/11/2021 Revisión: 22/11/2021 Aceptación: 19/12/2021 Publicación: 23/12/2021  
<http://dx.doi.org/10.5783/RIRP-22-2021-07-119-136>

#### Resumen

La práctica de la evaluación en el sistema estatal costarricense está regida por un entramado normativo y procedimental exhaustivo. Sin embargo, esta plataforma no ha regido necesariamente la ejecución de la comunicación en las instituciones. De acuerdo con un estudio realizado en instituciones costarricenses entre 2019-2020, primero con encuesta entre las unidades de comunicación (43) y luego con entrevistas a jefaturas de planificación de las instituciones e instituciones rectoras (22), se identificaron prácticas poco rigurosas de evaluación en las unidades de comunicación estatales, donde no existe obligación de realizar planificación operativa de sus actividades anuales, de aplicar evaluaciones sistemáticas, ni tampoco están obligadas a elaborar informes sobre las labores ejecutadas. Esta praxis de las unidades está permeada por el ejercicio macro institucional que utiliza matrices y formatos cuantitativos que registran cumplimiento más no evalúan efectos, cambios o impacto de sus actividades, lo que resta visibilidad al valor público que aporta el sector estatal, a lo que se suma igualmente el trabajo que se realiza desde las unidades de comunicación. La verdadera evaluación en el Estado queda circunscrita a pocos proyectos gubernamentales inscritos dentro del Plan Nacional de Desarrollo y no a una acción cotidiana en todo el sistema estatal. Este conjunto de prácticas produce poco o ninguna influencia de las unidades de comunicación en el proceso de toma de decisiones institucional, lo que les resta protagonismo estratégico y coloca sus actividades en un nivel netamente operativo.

**Palabras claves:** relaciones públicas, medición, resultados, gobierno costarricense, planificación

---

<sup>1</sup> Docente e investigadora en la Universidad de Costa Rica. Consultora en Relaciones Públicas y Comunicación Estratégica. ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0002-4889-3405>.

## Abstract

The evaluation was not until a little more than two decades ago a relevant matter for public activity, concentrated in execution and guided by intuition, public approval, or some data to record success in government work. This story has changed due to an increasingly demanding national and international context requiring transparency of public actions, efficiency in activities that each government in turn prioritizes, and of course, the effectiveness of what is proposed. The practice of evaluation in the Costa Rican state system is governed by an exhaustive normative and procedural framework. However, this platform has not necessarily ruled the execution of communication in the institutions. According to a study performed out in Costa Rican institutions between 2019-2020, first with a mapping of the communication units carried out with a survey (43) examining their operation, projects they execute and some evaluation practices they carry out; lack of rigorous evaluation practices were identified. Furthermore, these units there has no obligation to carry out operational planning of their annual activities, to apply systematic evaluations, nor are they obliged to prepare reports on the work carried out. Subsequently, an inquiry was conducted through interviews (22) with planning heads of the institutions and governing bodies to learn about the evaluation regulations, the formats and platforms used, inter-institutional link for evaluation and the scope of the mandatory nature of this function. The results suggest that the praxis of the units is dominated by the macro-institutional planning exercise that uses matrices and quantitative formats that record compliance but do not evaluate effects, changes, or impact of their activities, which reduces visibility of the public value provided by state sector, and to which is also added the work accomplish by the communication units. The true evaluation in the State is limited to a few government projects registered within the National Development Plan and not to a daily action in the entire state system. Some of the planning offices even indicate that neither planning, and even less evaluation, constitute a resource that is considered as strategic, conversely, they are seen more as an operational, compliance and organization resource, and for the different areas the filling of matrices and formats to record the execution of their tasks is an additional burden. In fact, one of the difficulties raised by these offices is the planning of their annual programs with objectives that can be evaluated, a position that is also recognized by the Contraloría General de la República (Comptroller General of the Republic), which indicates the absence, in a relevant percentage, of objectives in public institution programs. For the communication units, this set of practices produces inertia in the communicative action, little or no influence of the communication units in the institutional decision-making process, and an operational focus on execution, which reduces their strategic role. It is also clear that there is a predominance in the use of techniques and tools for reporting results in communication that does not correspond to evaluation, measurement is used with greater emphasis, and even in some cases the use of reporting which not apply to neither of the two processes.

**Keywords:** public relations, measurement, results, Costa Rican government, planning

## Sumario

1. Introducción
2. Marco teórico
3. Metodología
4. Resultados

5. Discusión y conclusiones
6. Referencias

### **Summary**

1. Introduction
2. Theoretical mark
3. Methodology
4. Results
5. Discussion and conclusions
6. References

## **1. INTRODUCCIÓN**

La plataforma de evaluación con que cuenta el país a la fecha, después de más de 25 años de un sistema que ha pasado por diversas transformaciones, van tejiendo una red de políticas, legislación y reglamentos, hasta llegar a procedimientos y guías que intentan facilitar la labor de seguimiento, monitoreo y evaluación en las entidades estatales.

Conocer este entramado normativo-procedimental significaba una necesidad para proceder con una indagación más en profundidad acerca de las prácticas evaluativas que aplican los comunicadores en el sector público costarricense.

La primera parte de esta actividad -el *Mapeo de unidades de comunicación en las instituciones públicas de Costa Rica* (Acosta, 2019)- identificó prácticas poco rigurosas y sistemáticas de evaluación en las unidades de comunicación en el Estado, panorama que chocaba con lo que parecía una obligación legal dictada por diversas leyes y políticas advertidas en la revisión de material documental. Esta situación llevó a la necesidad del planteamiento para una indagación adicional cuyo propósito ha sido determinar el alcance y el vínculo del Sistema Nacional de Evaluación y de todo lo que compete a la regulación de esta función en el Estado, sobre la actividad de las unidades de comunicación.

La cultura dentro de las organizaciones constituye el ADN fundamental que consigue impulsar o desacelerar actitudes y comportamientos acordes con los objetivos que se persiguen. Bajo esta premisa, la evaluación no era hasta hace poco más de dos décadas asunto relevante para la actividad pública, concentrada en ejecución y posiblemente bastándole la intuición, la aprobación pública o algunos datos para consignar éxito en el quehacer gubernamental.

Esta historia ha cambiado por un contexto nacional e internacional cada vez más exigente con la transparencia del accionar público, la eficiencia en las actividades que prioriza cada gobierno de turno, y por supuesto, la eficacia de lo propuesto. La experiencia de la cooperación internacional lo deja ver con la exigencia de evaluaciones a lo largo del proceso e igualmente los organismos internacionales al manejar parámetros importantes de gobernanza para aceptar nuevos miembros. También lo dicen las mismas relaciones multilaterales que buscan socios atractivos en países que posean prácticas de transparencia, eficiencia, economía y valor de lo público.

Construir esto requiere tanto de esfuerzos en lo legal-normativo, como en lo procedimental, instrumental, en articulación institucional y por supuesto, en lo cultural. Todos juntos pueden llevar a buen puerto el impulso de la evaluación, no como recargo, sino como herramienta para la toma de decisiones en lo gerencial-público, y como instrumento de valoración pública-política en materia de confianza y gobernabilidad.

## 2. MARCO TEÓRICO

Evaluar es un proceso que permite valorar, emitir un juicio o diagnóstico (Garnica, 2011) utilizando diversas herramientas y con la idea de emprender cambios, mejoras o ajustes al proceso. Aplicado a la comunicación, esta etapa definida dentro del proceso canónico<sup>2</sup> --o bien reducida a un monitoreo y a un resumen de resultados en enfoques no canónicos<sup>3</sup>--, constituye una fuente que agrega valor al ejercicio profesional y da certeza de lo propuesto, de la utilidad y necesidad de la comunicación.

Sin embargo, diversos teóricos e investigadores de las relaciones públicas han dado cuenta de las falencias en este campo, en cualquiera de los marcos institucionales --privados, públicos, organizaciones sin fines de lucro-- alrededor del mundo (Watson y Noble, 2009; Wilcox, Cameron y Xifra, 2010; Álvarez, 2011; Watson, 2012; Zerfass, Verčič y Volk, 2017; Starčić y

---

<sup>2</sup> Proceso canónico en tanto describe los elementos básicos de la planificación de la comunicación, basada en la propuesta de John Marston, quien estableció en 1963, el proceso continuo de toma de decisiones para el desarrollo de la planificación de las Relaciones Públicas, conocido como el Modelo RACE --por sus siglas en inglés--, que incluye cuatro etapas: investigación, planeación, ejecución o comunicación y evaluación. Para más referencia ver Matilla (2009: 335).

<sup>3</sup> Enfoques no canónicos porque no establecen un número determinado de etapas de la planificación de la comunicación, no siguen un modelo en particular, y pueden contener alguna de las etapas canónicas, pero no todas ni en el mismo orden. Para más referencia ver Matilla (2009: 345).

Jakopović, 2016), no sin advertir las consecuencias que esto trae al ejercicio profesional en cuanto a credibilidad, reputación y práctica profesional (Wilcox, Cameron y Xifra, 2010; Marca, Oliveira, Matilla y Miranda, 2016).

Una primera revisión de materiales y documentos relacionados con la evaluación en el Estado costarricense mostró que existen lineamientos y un marco legal consolidado que establece la obligatoriedad de la evaluación dentro de los procesos de planificación del Estado. A esta conclusión se llegó durante la ejecución de la primera parte de esta investigación “Mapeo de unidades de comunicación de las instituciones públicas costarricenses”, realizado en 2019. Ante esto, se vio la necesidad de extender la indagación para, más allá de registrar perfil-estructura de las unidades, se pudiera conocer si el acervo de normativa y legislación identificado sobre la evaluación que aplica el Estado costarricense, tenía un alcance hasta sus unidades de comunicación.

Según lo encontrando, desde 1994 se estableció el Sistema Nacional de Evaluación (SINE) “mediante el Decreto Ejecutivo Nº 23720-PLAN del 6 de octubre de 1994 y, posteriormente, según Decreto Ejecutivo Nº 24175-PLAN del 7 de abril de 1995, se constituyó el Sistema Nacional de Evaluación cuyas siglas son SINE” por medio del cual la evaluación de la gestión gubernamental adquirió una condición sistémica (Gobierno de la República, 2010: 2).

Ya en 1996 se impulsó el Sistema en ocho instituciones como piloto, lo que permitió realizar los ajustes para extenderla a las otras instituciones del aparato público (37). Las principales acciones para la creación de la red interinstitucional incluían la elaboración de procedimientos e instrumentos de evaluación y rendición de cuentas, así como la capacitación y la publicación de materiales. Además, se estableció la vinculación y coordinación con el Ministerio de Hacienda (MH) y la Contraloría General de la República (CGR) como entes encargados del presupuesto público y la fiscalización de la actividad pública, respectivamente.

De esta forma, se estableció el Sistema Nacional de Evaluación, como “... un instrumento gerencial que utiliza el Estado para valorar el accionar del sector público, a través de la rendición de cuentas y retroalimentar la toma de decisiones con el propósito de mejorar la gestión pública” (Mideplan, 2000: 5).

Posteriormente, en 2010 el Gobierno emite el decreto Nº 38755-PLAN con el cual amplió el ámbito de acción del SINE, lo vinculó al Plan Nacional de Desarrollo (PND), de manera que realice el análisis, monitoreo y evaluación de la implementación del Plan (La Gaceta República de Costa Rica, 2010).

Adicionalmente, el mismo Ministerio de Planificación y Política Económica (MIDEPLAN) tiene un Reglamento General donde esta obligación se garantiza para llevar adelante el Plan Nacional de Desarrollo (Mideplan, 1994). Este reglamento detalló las funciones y la vinculación del Ministerio con los órganos sectoriales y secretarías técnicas, así como con las unidades de planificación institucionales. Este entramado institucional es el encargado de articular y coordinar la labor de planificación institucional y sectorial para responder al PND en términos de programación, seguimiento y reportes.

A partir del año 2012, el Sistema Nacional de Evaluación recibe la colaboración y asesoría del Ministerio Federal Alemán de Cooperación Económica y Desarrollo (BMZ) a través del proyecto FOCEVAL (Fomento de Capacidades de Evaluación), que posteriormente pasa a ser desarrollado por Deval, el Instituto de Evaluación de la Cooperación Alemana (Ministerio Federal de Cooperación Económica y Desarrollo, 2017).

En ese periodo, las instituciones y diferentes instancias del sector público han ido alineando su operación con los procesos de planificación desarrollados y mejorados por el SNP, así como vinculando la programación con el presupuesto. Esto se realiza mediante una Matriz de Articulación Plan Presupuesto, conocida como MAPP, que desarrolló el Ministerio de Hacienda con MIDEPLAN y va de lo general con los Objetivos del Desarrollo Sostenible<sup>4</sup> y su vinculación con el PND a través de los indicadores y metas de los diferentes sectores que ejecutan ese Plan, y luego cómo esas metas y objetivos de desarrollo están financiadas con el presupuesto nacional (E. Rojas, Comunicación personal, 19 de junio, 2020).

Por otro lado, la creación de la Política Nacional de Evaluación (Mideplan, 2018) permitió establecer los lineamientos técnicos y metodológicos para la elaboración de las evaluaciones,

---

<sup>4</sup> Al tratarse de objetivos de todo el aparato estatal, vinculados con el Plan Nacional de Desarrollo, los ODS que se vinculan al PND y de estos a cada institución pública o ministerio, varían de una a otra. Algunas atenderán 4 o 5 ODS, mientras que otras solo 2, dependerá de su área o sector, y a su vez, de las prioridades establecidas por el PND.

de manera que no solo se apliquen al Plan Nacional de Desarrollo que tiene a cargo directamente, sino que además las instituciones puedan utilizar el instrumental para desarrollar las propias.

En ese sentido, la estructura de planificación estatal que se definió con la Ley de Planificación Nacional (Asamblea Legislativa, 1974) estableció las funciones, objetivos y alcance del Ministerio tanto como de las oficinas de planificación que tiene cada entidad estatal.

En esta acción de formulación-ejecución-seguimiento y reporte, las unidades de comunicación institucional están igualmente involucradas, tanto por la obligación de formular, ejecutar y dar seguimiento a sus acciones, como por la parte de visibilizar los resultados de la gestión institucional ante la ciudadanía.

### **3. METODOLOGÍA**

Una investigación previa - *Mapeo de unidades de comunicación de las instituciones públicas costarricenses* (Acosta, 2019)-, dio paso a una indagación adicional en las instituciones públicas seleccionadas acerca de sus procesos de planificación, cuyos resultados se reflejan en este artículo. Ambas actividades fueron planteadas como estudios descriptivos que recogieron información del contexto institucional estatal, estructuras, características y funciones. El objetivo principal de este trabajo persigue determinar el alcance y vinculación del Sistema Nacional de Evaluación del Ministerio de Planificación y Política Económica en las instituciones públicas seleccionadas, específicamente en relación con las unidades de comunicación.

Para ello se elaboró una base de datos de las instituciones públicas (78, pues se eliminaron los entes públicos no estatales que no guardan la misma estructura ni características que las instituciones), de las cuales se seleccionaron las que contaban con unidad de comunicación (55). De estas respondieron el cuestionario 43 instituciones. Además, se hizo una búsqueda de fuentes primarias y secundarias sobre el tema de evaluación en el Estado, se creó el marco metodológico para la indagación en campo y se aplicó un cuestionario a las direcciones/gerencias/jefaturas de la unidad para la recolección de información acerca del perfil.

Para la segunda parte de la investigación, que constituye el fundamento de este artículo, se realizó un estudio cualitativo, con una revisión exhaustiva de la normativa, lineamientos y políticas que rigen la evaluación en el sector institucional estatal y entrevistas a tres funcionarios pertenecientes a las instituciones rectoras vinculadas con la aplicación de la normativa, más un consultor del organismo internacional DEVAL del Ministerio de Cooperación Económica de Alemania, que colabora con el Gobierno de Costa Rica en esta materia desde 2012.

Además, se tomó la muestra no probabilística que se había utilizado en la primera parte y se seleccionaron 22 instituciones (la mitad), utilizando como criterio la representación de sectores: educación, salud, infraestructura, agricultura, transporte, servicios, etc. En total se lograron concertar 18 entrevistas a directores/as de oficinas de Planificación de las instituciones (ministerios, empresas estatales, instituciones autónomas), más los cuatro funcionarios de las organizaciones rectoras.

Se crearon dos guías para las entrevistas semiestructuradas. Una para los representantes de órganos rectores, constituida por 10 preguntas, y otra para las direcciones de las oficinas de Planificación, constituida por una guía de 21 preguntas atendiendo las categorías definidas. Este material fue sistematizado y analizado para obtener los resultados presentados en este artículo.

La población de estudio para la indagación que se reporta en este artículo (2020) fueron representantes de las oficinas de planificación de las instituciones públicas (18). Igualmente se incluyeron las entrevistas a representantes de Mideplan, Ministerio de Hacienda, Contraloría General de la República y con Deval (Instituto de Evaluación de la Cooperación Alemana) (4).

En el estudio previo (Acosta, 2019) fueron las direcciones de cada unidad de comunicación de las instituciones del Estado seleccionadas (43 direcciones). Con ellos se realizó la consulta acerca de los perfiles del departamento, su composición y estructura, características del personal y de los proyectos, presupuesto y otras variables consultadas.

#### 4. RESULTADOS

Los resultados de la indagación en las unidades de planificación de instituciones públicas (2020) mostraron hallazgos muy relevantes para comprender las condiciones en las cuales se genera la práctica de la evaluación para la institucionalidad pública, y muy claramente también para las unidades de comunicación y relaciones públicas.

En cuanto a la normativa vinculada a evaluación:

- Se cuenta con diversas leyes que respaldan, norman, y establecen las acciones obligatorias vinculadas con la evaluación para las instituciones públicas, sea en forma de procesos, procedimientos, reportes/informes, aplicación de acciones como seguimiento, formulación presupuestaria y programática, de planes operativos, anuales, estratégicos, y acciones de control interno.
- La normativa establece que los Planes Operativos Institucionales tienen una vinculación directa con metas del PND, con lo cual no todas las instituciones públicas atienden este plan –sí todas las participantes en este estudio--; y en el caso de las unidades de comunicación sus acciones no consideran metas del PND.
- Los Planes Anuales Operativos (PAO) responden a una programática interna que si bien debe reportarse y tiene control presupuestario, no se suben a las plataformas de seguimiento de Mideplan. Las unidades de comunicación y relaciones públicas de las instituciones consultadas en su mayoría hacen PAO, pero hay un porcentaje que no lo hace, o un año sí y otro no. De acuerdo con los encargados de Planificación esto se debe a que sus acciones son muy puntuales, no poseen proyectos o bien su contribución es solo a una parte de la gestión institucional.
- Solo un mínimo de dos instituciones consultadas opera realizando evaluación para determinar resultados o efectos en la población usuaria. Aunque una mayoría reportó que conoce de la gestión por resultados que impulsa Mideplan, declaran que aún no tienen herramientas ni capacitación para implementarlo en sus instituciones.
- Trasladando esta situación a las unidades de comunicación, la praxis se queda en el reporte de cumplimiento y productos elaborados, antes que en buscar resultados, logro de objetivos y efectos a los procesos de comunicación desarrollados, resultado coincidente con el estudio de 2019.

- En cuanto al impacto en toma de decisiones, la mayoría reportó que el seguimiento y el informe semestral y anual permiten corregir acciones y ajustar proyectos que no tienen buenos resultados. Sin embargo, esto atiende términos de eficiencia de la operación – cumplimiento de lo prometido—ya que los objetivos suelen redactarse en función de productos, de salidas, de procesos terminados, y no en función de resultados o efectos.

Relacionado con el alcance de la evaluación:

- Las instituciones que atienden las metas del Plan Nacional de Desarrollo deben generar un plan operativo que da seguimiento y reporta avances sobre el cumplimiento para las metas del PND que tienen a cargo. Aparte, trabajan su plan anual operativo que atiende la actividad regular y controlada presupuestariamente por el Ministerio de Hacienda y la Contraloría, hacen su plan estratégico y también dan seguimiento con informes cada uno o dos años.
- Todas las oficinas de planificación indagadas funcionan como línea staff de los niveles jerárquicos superiores. De esta forma, su incidencia en toma de decisiones es relevante, sin embargo, una parte se queja de que la planificación y menos aún la evaluación sea un recurso que se contemple como estratégico, sino que es visto como un recurso operativo, de cumplimiento y organización.
- Las unidades de comunicación y relaciones públicas deben reportar avances a sus respectivas autoridades directas, cuando están adscritas a un departamento o dirección, no así necesariamente si funcionan como línea staff.
- Sólo se identificaron dos instituciones que hacen evaluación de resultados, utilizando para ello encuestas de satisfacción, de servicio, e incluso en una de ellas de valoración de impacto.
- Todas las instituciones utilizan, para sus informes de seguimiento, indicadores y metas para reportar su avance, sea en relación con el PND, o bien a lo interno con su plan anual. Utilizan escala cuantitativa para indicar el avance o bien lo alcanzado al finalizar el periodo.
- Esta forma determina una práctica de reporte cuantitativo de indicadores en las instituciones, donde está generalizado el cumplimiento y no el resultado, efecto o impacto. La medición que se utiliza en el mismo Informe de Seguimiento o de Resultados del PND reporta en una escala de semáforo para representar el cumplimiento anual de las metas.

- Esta práctica permea a las unidades internas, incluida comunicación, para que el seguimiento y reporte de “resultados” sea por nivel de cumplimiento del plan anual, sea por metas o indicadores.
- Más de la mitad -10 de 18 instituciones- no ha contado regularmente con un plan estratégico institucional, han tenido periodos sin contar con uno y han funcionado con los planes operativos. El no contar con plan estratégico implica que las organizaciones operan, pero no necesariamente trabajan sobre mejoras, cambios o transformaciones para adaptarse al contexto, a la demanda de la ciudadanía o incluso a posible competencia para algunas. Esto igualmente permea a nivel interno a las unidades de comunicación y relaciones públicas y genera prácticas de inercia institucional con una clara orientación al cortoplacismo en la operación.
- Once de las oficinas de planificación admitieron que uno de los obstáculos para pasar de cumplimiento y producto, a resultados, logro y efectos es precisamente la dificultad de las áreas para formular objetivos que sean evaluables. Esta dificultad proviene del hábito, conocimiento y exigencia que han tenido hasta ahora, donde el enfoque está en plantear lo que harán y no lo que desean alcanzar. Igualmente, esta práctica podría estar rigiendo los procesos de planeamiento de las relaciones públicas del Estado.

#### Vínculo con instituciones del SINE:

- Todas las instituciones de manera directa o indirecta tienen relación de coordinación y reporte con las instituciones rectoras: Mideplan, Ministerio de Hacienda y Contraloría General de la República.
- Todas las instituciones utilizan las herramientas de Mideplan para sus reportes, las matrices y lineamientos, pero muy pocas hacen uso de otros instrumentos dispuestos que lleven a un alcance mayor que la medición actual de ejecución.
- Doce de las dieciocho instituciones indagadas no ha sido seleccionada para entrar en la Agenda Nacional de Evaluación de Mideplan, con lo cual evaluaría uno de sus programas o proyectos con instrumentos y metodología adecuadas (Mideplan 2018). Lamentablemente al no estar vinculadas las tareas de comunicación con metas del PND, estas no entran en la Agenda. Esto habla del papel de la comunicación en el Estado. La revisión de los informes de la Agenda encontró solo un caso de una campaña nacional con un fuerte componente en

comunicación –Vacuna contra el Virus del Papiloma Humano en niñas en edad escolar--que fue evaluado desde el efecto logrado hasta ahora, y que continuará valorándose longitudinalmente (Mideplan y Ministerio de Salud, 2019).

A partir de estos resultados es posible comprender por qué algunas prácticas de evaluación – indagadas con el Mapeo de Unidades (2019)—encontró que las funciones vinculadas con medición, evaluación e investigación se realizan solo en 51% de las unidades de comunicación (22) (Acosta, 2019). Sin embargo, según las oficinas de Planificación, el enfoque en reportes de cumplimiento indicaría que estos porcentajes podrían tratarse de informar sobre lo realizado más que de evaluaciones formales que recogen valoraciones, efectos e impacto sobre el quehacer de la comunicación y las relaciones públicas.

Por otro lado, un tercio no hace evaluación al finalizar sus proyectos y el mayor porcentaje de unidades indicó como evaluación la elaboración de informes y el reporte de indicadores y objetivos cumplidos. Esto último coincide con los hallazgos obtenidos desde las unidades de planificación institucionales.

Además, 28 unidades (65%) que identificó el Mapeo (Acosta, 2019) dicen que sí hacen evaluación cuando concluyen proyecto o campaña, de ellas solo 5 unidades son las que usan alguna herramienta o técnica que muestra una práctica evaluativa. Asimismo, de acuerdo con las oficinas de planificación, las unidades de comunicación pueden o no hacer informes dependiendo del nivel al que están adscritas.

Estos resultados pueden contribuir a identificar que las prácticas razonadas como evaluativas en la gestión de comunicación y las relaciones públicas de las instituciones, realmente obedecen a prácticas que las oficinas de planificación ubican como reporte de cumplimiento de labores, pues es el nivel de exigencia y el enfoque de los objetivos que se han planteado en las matrices e instrumentos utilizados para consignar los resultados de la gestión en la institucionalidad pública hasta hoy.

## **5. DISCUSIÓN Y CONCLUSIONES**

La evaluación, tal como lo define la misma Política Nacional de Evaluación es la “(...) valoración sistemática sobre el diseño, la ejecución y los resultados de la política con base en un conjunto

de criterios de valor preestablecidos. Esta valoración genera recomendaciones basadas en evidencias, para apoyar la toma de decisiones y mejorar la gestión pública” (Mideplan, 2018: 74). Sin embargo, como también lo recusa la Política, persiste una débil integración de la evaluación al accionar del sistema institucional, dada la baja apropiación por ser vista por los actores de la planificación como un recargo en las labores, esto genera limitaciones para verla como una herramienta gerencial, que permite realizar una toma de decisiones racional, oportuna e incidente.

La misma incorporación a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) requirió realizar diversos procesos de evaluación de áreas y sectores que resultaron en una serie de recomendaciones sobre el sistema de Monitoreo y Evaluación, como elemento clave de la incorporación del país a la organización. Entre estas recomendaciones está una específica acerca de la cultura de evaluación orientada a resultados “desarrollando un enfoque balanceado entre los objetivos de aprendizaje y de rendición de cuentas. Esto implica centrarse en resultados y no en cumplimiento (de reportes)” (Mideplan, 2018: 25).

La Contraloría General de la República, que fiscaliza si la información que las instituciones remiten a Mideplan como seguimiento al PND, responde a los objetivos del Plan, también ha planteado su preocupación sobre la evaluación que ejecutan las instituciones públicas. Por un lado, porque Mideplan puede promoverla, pero depende de la voluntad de cada jerarca su ejercicio (J. Chaves, comunicación personal, 9 de junio, 2020). Igualmente, han registrado que el 48% de los programas y el 66% de los subprogramas de las instituciones carecen de objetivos programáticos, pues se atienen a los objetivos estratégicos para desarrollar su operación. Esto implica que los recursos asignados a los ministerios en dicho presupuesto de programas y subprogramas no tienen objetivos definidos, lo que limita la comunicación con la ciudadanía sobre el destino de los recursos. (Contraloría General de la República, 2014)

En 2017, el Gobierno de la República lanza la Directriz marco Gestión para Resultados en el Desarrollo (GpRD) con la cual impulsa precisamente un modelo de gestión que busca mejorar el funcionamiento del sector público. Con ello inicia con una serie de pilotos en el Ministerio de Seguridad Pública, el Ministerio de Justicia, el Instituto Costarricense sobre Drogas y el Instituto Nacional de las Mujeres (Presidencia de la República de Costa Rica, 2017).

Los resultados indicaron que las instituciones están bien en planificación, estrategia y orientación al usuario, pero que presentan grandes limitaciones en gestión de procesos y de resultados. Lo que coincide con lo señalado por la OCDE líneas arriba e igualmente con lo señalado por la CGR al indicar que no hay objetivos en la programación de muchas instituciones (Mideplan y Ministerio de Hacienda, 2018).

Más de la mitad de las 18 oficinas de planificación entrevistadas manifestaron precisamente la dificultad que enfrentaban para cumplir esta solicitud de Mideplan, pues carecen del conocimiento para implementar esta nueva forma de gestionar su labor, e igualmente de plantear su programación desde objetivos que sean evaluables y apunten a resultados y no a productos o cumplimiento.

Tal como lo establece la metodología de marco lógico, “los objetivos son logros, éxitos y metas cumplidas. No son objetivos: trabajos por realizar o tareas por cumplir” (Ortegón y otros, 2015: 28). Para esto, además, deben ser realistas, eficaces o alcanzables, específicos y medibles según lo establece el planteamiento administrativo de objetivos SMART, que resulta útil para desarrollar la gestión pública en aras de mayor eficiencia y eficacia en los procesos.

Lo anterior es vinculante con la comunicación y las relaciones públicas en el tanto esta praxis muestra que la operación institucional pública radica en cumplimiento de tareas y objetivos sin mostrar por ello resultados, efectos o impactos que den cuenta del uso eficiente de recursos, logro de resultados prometidos y satisfacción de necesidades detectadas. El ejercicio de las relaciones públicas igualmente se inserta en esta dinámica de indicadores, sin valoración de sus propuestas, quehacer ni desempeño, lo que finalmente puede estar afectando su credibilidad, incidencia y rol dentro de las instituciones.

Tal como lo menciona el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo

“el término resultado no es aplicable exclusivamente al resultado final de la acción de gobierno (la modificación conseguida en situaciones sociales/*outcomes*), sino a cualquier actuación que se produzca a lo largo de la gestión del proceso de creación de valor. Aparecen resultados en la satisfacción de los usuarios; de tipo presupuestario, en la gestión de costos; en la formación, desarrollo y capacitación de capital humano, etc. toda actuación en GpR, o simplemente en gestión, presupone un

objetivo definido y explícito y concluye con algún resultado. La acción de gobierno se plantea sus objetivos y persigue resultados orientados a la modificación de la situación social (*outcomes*)” (Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo [CLAD], 2007: 166).

La triangulación de los resultados de la investigación realizada muestra claridad con respecto a las condiciones de alcance y vinculación de la institucionalidad de la evaluación en el sector público costarricense y específicamente en su aplicación en el ejercicio de las relaciones públicas. Por lo tanto, podemos concluir que:

- Existe una amplia producción de herramientas e instrumentos generados por la rectoría de evaluación pública en el país, Mideplan, que recogen aprendizajes, buenas prácticas, fundamentos de la gestión por resultados y procesos de evaluabilidad, entre otras.
- Se cuenta con una Política Nacional de Evaluación que constituye un material de análisis, de introspección institucional e histórica sobre la evaluación en el país.
- La Agenda de Evaluación que desarrolla Mideplan para el PND, insta una herramienta relevante para identificar las fallas y deficiencias en el ejercicio de la programación y ejecución de los proyectos y programas públicos, e igualmente resulta una práctica positiva para determinar la eficiencia y eficacia en el uso de fondos públicos.
- Es claro que se requiere contar con más y mejor capacitación para el Sistema Nacional de Planificación, de manera que se solventen las deficiencias en programación y aplicación de prácticas evaluativas que presentan las oficinas, y que inciden en la práctica del resto de unidades institucionales, caso de comunicación.
- Los formatos actuales que se aplican para los informes de planes institucionales estancan la aplicación de verdaderas prácticas evaluativas, al atender los requerimientos en indicadores de cumplimiento y productos, que no reflejan el valor público<sup>5</sup> ni el aporte institucional al desarrollo, insumos claves para el desempeño institucional de las relaciones públicas.

---

<sup>5</sup> El CLAD señala que el resultado que busca un gobierno es la maximización de la creación de valor público, entendiendo que este se crea cuando se realizan actividades capaces de aportar respuestas efectivas y útiles a necesidades o demandas que sean políticamente deseables como consecuencia de un proceso de legitimación democrática; su propiedad sea colectiva, caracterizando así su naturaleza pública; requieran la generación de cambios sociales (resultados) que modifiquen ciertos aspectos del conjunto de la sociedad o de algunos grupos específicos (2007: 162).

- La praxis de la comunicación en las instituciones públicas deja entrever que hay todavía una gestión de las relaciones públicas que no alcanza a toda la organización, no se desarrolla como una función directiva, incidente ni estratégica.
- El escaso ejercicio de prácticas evaluativas en las instituciones públicas aplicadas de manera rigurosa y con los instrumentos adecuados, impacta no solo los procesos de transparencia, sino también la mejora en la eficiencia y eficacia de la acción gubernamental, y por ende, la valoración pública de lo que hace el Estado, en cuenta en la actividad de relaciones públicas que desarrollan sus unidades.

## 6. REFERENCIAS

ACOSTA, D. (2019). *Mapeo de unidades de comunicación de las instituciones públicas costarricenses* (Informe final de investigación). Centro de Investigación en Comunicación, Universidad de Costa Rica.

ÁLVAREZ, A. (2011). *Medición y evaluación en comunicación*. España: Instituto de Investigación en Relaciones Públicas (IIRP). Recuperado el 19 de marzo de 2021, de <https://www.uma.es/media/files/2011-10-medicion.pdf>

ASAMBLEA LEGISLATIVA DE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA (1974). *Ley de Planificación Nacional, No. 5525 (y sus reformas)*. Recuperado el 24 de enero de 2021, de [http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm\\_texto\\_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=38439&nValor3=0&strTipM=TC](http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=38439&nValor3=0&strTipM=TC)

CENTRO LATINOAMERICANO DE ADMINISTRACIÓN PARA EL DESARROLLO (2007). Modelo abierto de gestión de resultados en el sector público. En: *Revista del CLAD Reforma y Democracia*. 39, octubre, 149-210. Recuperado el 8 de julio de 2021, de <https://www.redalyc.org/pdf/3575/357533693007.pdf>

CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA (2014). *Informe de auditoría de carácter especial sobre los procesos de seguimiento, evaluación y rendición de cuentas pública en Costa Rica*. Recuperado el 14 de julio de 2021, de [https://cgrfiles.cgr.go.cr/publico/jaguar/sad\\_docs/2015/DFOE-SAF-IF-09-2014-Recurrido.pdf](https://cgrfiles.cgr.go.cr/publico/jaguar/sad_docs/2015/DFOE-SAF-IF-09-2014-Recurrido.pdf)

GARNICA, L. (2011). Evaluación y medición de la gestión de la comunicación en las organizaciones empresariales colombianas. *Revista virtual Universidad Católica del Norte*, 1, (34), 406-430. Recuperado el 7 de mayo de 2021, de <https://revistavirtual.ucn.edu.co/index.php/RevistaUCN/article/view/344>.

GOBIERNO DE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA (13 de enero de 2010). *Creación del Sistema Nacional de Evaluación*. Recuperado el 27 de enero de 2020, de

[http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm\\_texto\\_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=67309&nValor3=79671&strTipM=TC](http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=67309&nValor3=79671&strTipM=TC)

LA GACETA REPÚBLICA DE COSTA RICA (22 de febrero de 2010). *Decreto No. 38755 PLAN-Sistema Nacional de Evaluación*. Recuperado el 29 de enero de 2021, de [https://documentos.mideplan.go.cr/share/s/MngYaOULS-KWp\\_NPaR7czA](https://documentos.mideplan.go.cr/share/s/MngYaOULS-KWp_NPaR7czA)

MARCA, G.; OLIVEIRA, A.; MATILLA, K. Y MIRANDA, T. (2017). El valor de la evaluación de las relaciones públicas y de la comunicación en las organizaciones: el caso de los hospitales del Sistema Nacional de Salud Español. *Palabra Clave*, 20(2), 506-528. Recuperado el 5 de febrero de 2021, de <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=64955374009>.

MATILLA, K. (2009). *Aportaciones para un nuevo modelo global de planificación estratégica de relaciones públicas y comunicación integral. Análisis de un caso: el uso de los modelos de planificación estratégica en algunas agencias y consultoras de relaciones públicas y comunicación*. [Tesis de doctorado, Universitat Ramon Llull]. Recuperada el 20 de abril de 2021, de <http://hdl.handle.net/10803/9222>

MIDEPLAN (1994). *Reglamento general Ministerio de Planificación y Política Económica*. Recuperado el 27 de enero de 2021, de [http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm\\_texto\\_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=52804&nValor3=86800&strTipM=TC](http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=52804&nValor3=86800&strTipM=TC)

MIDEPLAN (2000). *Sistema Nacional de Evaluación*. Recuperado el 1 de febrero de 2021, de [https://www.cepal.org/ilpes/noticias/paginas/0/5910/CostaRica\\_SistNacionalEvaluacion.doc](https://www.cepal.org/ilpes/noticias/paginas/0/5910/CostaRica_SistNacionalEvaluacion.doc)

MIDEPLAN (2018). *Metodología Agenda Nacional de Evaluación*. Recuperado el 1 de febrero de 2020, de <https://documentos.mideplan.go.cr/share/s/KgHjkGABTQyDal4GefLYbA>

MIDEPLAN (2020). *Reporte de evaluaciones 2019-2022 en el Sistema Nacional de Planificación: Características básicas*. Recuperado el 31 de enero de 2021, de <https://documentos.mideplan.go.cr/share/s/Cvbh4BMgTReO7KW7Ou-VBg>

MIDEPLAN Y MINISTERIO DE HACIENDA (2018). *Informe de avance: Marco conceptual y estratégico para el fortalecimiento de la Gestión de Resultados en el Desarrollo en Costa Rica*. Setiembre 2016-marzo 2018. Recuperado el 27 de enero de 2021, de <https://documentos.mideplan.go.cr/share/s/uA5XuJw0Se-njEXO1AtKwg>

MIDEPLAN Y MINISTERIO DE SALUD (2019). *Resumen ejecutivo: evaluación integral vacunacontral el virus del papiloma humano*. Recuperado el 27 de enero de 2021, de <https://documentos.mideplan.go.cr/share/s/DhqYK8fRTdu-sG5LnvAQzQ>

MINISTERIO FEDERAL DE COOPERACIÓN ECONÓMICA Y DESARROLLO (2017). *Fortalecimiento de capacidades en evaluación en Costa Rica y países seleccionados de AMÉRICA LATINA-*

FOCEVAL III. Recuperado el 12 de septiembre de 2021, de <http://foceval.org/wp-content/uploads/2016/12/FOCEVAL-III-Documento-del-proyecto.pdf>

ORTEGÓN, E., PACHECO, J., Y PRIETO, A. (2015). *Metodología del marco lógico para la planificación, el seguimiento y la evaluación de proyectos y programas*. Recuperado el 8 de julio de 2021, de [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/5607/S057518\\_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/5607/S057518_es.pdf)

PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA (2017). *Directriz marco gestión para resultados en el desarrollo dirigido al sector público (GpRD) No. 093-P*. Recuperado el 1 de marzo 2020, [http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm\\_texto\\_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=85438&nValor3=110467&strTipM=TC](http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=85438&nValor3=110467&strTipM=TC)

STARČIĆ, E. Y JAKOPOVIĆ, H. (2016). Evaluation and Measurement Among Croatian Public Relations Professionals. *Communication Management Review*, 1(2), 42-59. <http://dx.doi.org/10.22522/cmr20160214>.

WATSON, T. Y NOBLE, P. (2009). *Evaluating Public Relations* (2.ª ed.). United Kingdom: Kogan Page.

WATSON, T. (2012). The evolution of public relations measurement and evaluation. *Public Relations Review*. <http://dx.doi.org/10.1016/j.pubrev.2011.12.018>.

WILCOX, D., CAMERON, G. Y XIFRA, J. (2010). *Relaciones Públicas: Estrategias y tácticas*. Madrid: Pearson Educación.

ZERFASS, A., VERČIČ, D. Y VOLK, S. (2017). Communication evaluation and measurement: Skills, practices and utilization in European organizations. *Corporate Communications: An International Journal*, 22(1), 2-18. <http://dx.doi.org/10.1108/CCIJ-08-2016-0056>.

#### Forma de citar este artículo:

ACOSTA, D. (2021). La evaluación de lo público: prácticas y comunicación en las instituciones públicas costarricenses. *Revista Internacional de Relaciones Públicas*, 22 (XI), 119-136. <http://dx.doi.org/10.5783/RIRP-22-2021-07-119-136>