

2020



Instituto de Acceso
a la Información Pública

Modelo de evaluación del desempeño

UNIDAD DE EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO

Dirección: Edificio OCA CHANG. Prolongación Av. Masferrer, No. 88 Colonia San Antonio Abad, Calle al Volcán.

San Salvador, El Salvador, C.A

Conmutador: 2205-3800

www.iaip.gob.sv

Elaboró: Andrea Tenorio Unidad de Evaluación del Desempeño	Revisó: Roberto Gutiérrez Jefe de Planificación	Revisó y aprobó: 15 de junio de 2020 Pleno Comisionados IAIP

Aprobación de documento

Aprobación de Comisionados y Comisionadas:	Firma
Silvia Cristina Pérez Sánchez	
Claudia Liduvina Escobar Campos	
Cesia Mena	
Daniella Huevo	
Andrés Grégori Rodríguez	

Ediciones – revisiones

Edición	Revisión	Fecha de emisión	Cambios realizados
Segunda	13 de diciembre 2019	17 de febrero de 2020	Eliminación de componente buenas prácticas; desarrollo de las etapas, y adecuar la intervención de los involucrados a lo dispuesto en LAIP, RELAIP y lineamientos.
Tercera	6 de junio de 2020	15 de junio de 2020	Adecuación del desarrollo del proceso de evaluación conforme a disposiciones de la Ley de Procedimientos Administrativos

Contenido

I.	Base legal	4
II.	Glosario	4
III.	Presentación del Modelo de Evaluación	5
A.	Autoevaluación	6
1.	Desarrollo del componente	6
2.	Recomendaciones	7
B.	Acompañamiento.	7
C.	Medición del desempeño de entes obligados	9
1.	Desarrollo del componente	9
2.	Criterios a utilizar:	9
3.	Proceso de ejecución:	10
4.	Impugnación de resultados	10
5.	Selección de los entes obligados	11
6.	Consulta ciudadana para focalizar la información a evaluar	11
7.	Ponderaciones de evaluación	12
D.	Proceso de cumplimiento, aplicación de sanciones	12
1.	Desarrollo del componente	13
2.	Componente de imposición de sanciones	13
a)	Detección de la presunta infracción y determinación del probable responsable.	13
b)	Remisión de certificación de informe y evidencias	14
c)	Decisión del Pleno de sobre el proceso sancionatorio	14

I. Base legal

- Artículo 58, literal “I” de la Ley de Acceso a la Información Pública (LAIP), el cual establece que entre las atribuciones del Instituto está evaluar el desempeño de los entes obligados sobre el cumplimiento de esta ley, conforme a los indicadores que diseñe para tal efecto.
- Artículo 10 de la LAIP proporciona el listado de la información oficiosa que los entes obligados deben poner a disposición del público, este contiene información administrativa, financiera y operativa.
- Artículos 11 al 17 de la LAIP, en los cuales se establece obligaciones especiales para ciertas instituciones, en virtud de las funciones que realizan dichos entes, las cuales complementan la información oficiosa del Art. 10 antes mencionado.
- Artículos 40 al 44 de la LAIP los cuales regulan la administración de los archivos institucionales, habilitando al Instituto para emitir lineamientos técnicos para la administración, catalogación y conservación de la información pública, así como el responsable de archivo y el funcionamiento y características de los mismos.
- Adicionalmente, en desarrollo del mandato legal contenido en el inciso primero del Art. 10 de la LAIP, el IAIP ha emitido dos lineamientos para publicación de información oficiosa, que desarrollan de manera más extensa las disposiciones de la LAIP sobre este componente. En ese sentido, el lineamiento número 2 desarrolla el contenido del artículo 10 de la LAIP, detallando cuál es la información específica que se requieren en cada categoría, así como las buenas prácticas que el Instituto considera en ciertos apartados.
- De conformidad con lo dispuesto en los artículos 40 y 41 de la LAIP, el Instituto ha emitido 9 lineamientos en gestión documental y archivos, los cuales desarrollan la forma correcta para administrar los archivos institucionales.
- Artículos 132 y 133 de la Ley de Procedimientos Administrativos, en el cual se contempla el recurso de reconsideración en sede administrativa.

II. Glosario

- **Equipo evaluador:** Personal de la Unidad de Evaluación del IAIP, con capacidades técnicas para llevar a cabo el proceso de medición del cumplimiento de la LAIP, y los lineamientos y normativas publicados por el IAIP en el tema de transparencia.

- **Equipo institucional:** Si el ente obligado decide realizar la autoevaluación, así se denominará al equipo encargado de llevarla a cabo. Los Oficiales de Información y de Gestión Documentales decidirán qué unidades de la institución formarán este equipo.
- **Evaluación del desempeño:** Comparación del rendimiento actual con los resultados esperados, proceso mediante el cual se proporciona la información necesaria para que la administración evalúe los resultados y tome medidas correctivas, según se requiera.

III. Presentación del Modelo de Evaluación

El Modelo de Evaluación del Desempeño de los entes obligados en el cumplimiento de la LAIP, es un proceso participativo e integral, que busca acompañar y evaluar a los entes obligados en la generación de la cultura de transparencia y de la mejora institucional, debiendo ser implementado con un enfoque multidimensional y multidisciplinario.

Componentes del modelo de evaluación:

- Autoevaluación y Plan de mejora
- Acompañamiento
- Medición del desempeño de entes obligados

Adicionalmente el modelo incluye un protocolo de actuación para los casos en que en el marco del proceso se identifiquen posibles infracciones a la LAIP:

- Proceso de cumplimiento, aplicación de sanciones

Los primeros tres componentes del modelo (Autoevaluación, Acompañamiento y Medición del desempeño de entes obligados), pueden ser consecutivos y el último (Proceso de cumplimiento, aplicación de sanciones), es independiente y podrá ser aplicado posteriormente al cierre de la fase de medición.

El Modelo de Evaluación de Desempeño puede iniciarse en cualquiera de los primeros tres componentes, debiendo cumplir la secuencia entre ellos. Siendo recomendable iniciar con el proceso de autoevaluación de la organización, lo que permitirá un proceso sistematizado de acompañamiento previo a la fase de medición.

El proceso de evaluación de los entes obligados se realizará con base objetiva, documentalmente física y digital, utilizando normativa, lineamientos y procedimientos emitidos por el Instituto de Acceso a la Información Pública; con énfasis sobre los fines de

la LAIP, derecho de acceso a la información pública, derecho a la protección de datos personales, gestión documental y archivos, así como la promoción de la cultura de acceso a la información.

A. Autoevaluación

La autoevaluación es un proceso eminentemente voluntario. El objetivo de este componente es contribuir a fortalecer la cultura de transparencia, promoviendo el diagnóstico inicial de las instituciones partiendo del principio de colaboración y coordinación interinstitucional, respetando la independencia de la gestión institucional.

El diagnóstico o autoevaluación institucional lo coordinan los oficiales de información y gestión documental en lo que respectivamente les corresponde, sin embargo, en los casos que lo estimen conveniente pueden hacerse acompañar de un equipo de trabajo institucional, conformado por las personas que éstos designen.

La autoevaluación implica la utilización de los mismos instrumentos y criterios de evaluación que implementa el equipo evaluador del Instituto para cada componente a evaluar. En tal sentido, la autoevaluación deberá considerar todos los requerimientos y requisitos empleados en la medición. Como guía de este componente, se dispondrá de los instrumentos de evaluación que el Instituto utiliza para el proceso de medición, los que se mantendrán a su disposición.

1. Desarrollo del componente

Los responsables de la autoevaluación revisarán los indicadores de cada normativa o lineamientos de evaluación proporcionados por el IAIP. Se analizará el nivel de cumplimiento institucional, conforme a los criterios establecidos en las guías para desarrollar cada tema en particular.

Para el componente de transparencia activa, se realizará la evaluación objetiva conforme el instrumento remitido, verificando que la publicación de información oficiosa se encuentre completa y se actualice como mínimo de manera trimestral de acuerdo a lo establecido en la LAIP y los lineamientos correspondientes.

Para el componente de gestión documental, se realizará la evaluación a través del llenado de la ficha en la cual se identificarán aquellos elementos requeridos en la implementación del Sistema Institucional de Gestión Documental y Archivos, e incluirá apartados para evidenciar aspectos que se cumplen, y los que no, además de la respectiva identificación de las evidencias correspondientes.

Concluido dicho análisis, la institución podrá identificar los elementos que no se cumplen en ese momento en cada componente. Con ello, se podrán establecer las acciones que consideren necesarias para mejorar aquellos aspectos o áreas que reflejaron deficiencias, determinado el plazo en el cual se superarán.

Como producto de este componente, se elaborará un plan de trabajo de las acciones a realizar, estableciendo las áreas, apartados, criterios y condiciones a mejorar, así como el involucramiento del personal clave, que intervendrá en los aspectos priorizados. A este plan se le denominará Plan de Mejora de Transparencia. El plazo para implementar este plan dependerá del área a mejorar, siendo que para el componente de transparencia activa el período no sobrepase de un año, y para gestión documental, deberá ser acorde a las observaciones realizadas en la evaluación por parte del Instituto para la implementación del SIGDA en cada proceso de evaluación.

Dicho Plan de Mejora, debe contener las acciones que ejecutarán las distintas unidades organizativas del ente obligado, así como la identificación de aquellas en que requerirá apoyo del IAIP u otras instituciones. Es conveniente que las altas autoridades, instruyan a las unidades de su institución, incluirlas en sus planificaciones anuales, a fin de darle un seguimiento institucional.

En el caso que se requiera colaboración de parte del Instituto, el Plan de Mejora debe ser autorizado por la máxima autoridad de la institución, y contener un delegado que sirva de contacto y enlace.

2. Recomendaciones

Los coordinadores de la autoevaluación, deben tomar en cuenta al momento de formular su plan de mejora algunos aspectos como:

- Compromiso y apoyo del equipo de trabajo y de las autoridades.
- Disponibilidad de recursos institucionales.
- Coordinación para la adecuación de procesos y procedimientos.
- El apoyo que puede brindar el IAIP en el proceso de acompañamiento, de conformidad con las competencias que establece la LAIP.

B. Acompañamiento.

El seguimiento o acompañamiento es una acción permanente a lo largo del proceso de evaluación, que permite brindar apoyo técnico a los oficiales de información y de gestión

documental sobre el cumplimiento de las obligaciones de transparencia que establecen la LAIP y los lineamientos emitidos por el Instituto, de conformidad con las atribuciones contenidas en el Art. 58

El acompañamiento es una estrategia de apoyo para el ente obligado, el cual se realiza a través de variados mecanismos de intervención, ya sean asesorías, capacitaciones o procesos de formación para el personal, permitiendo un mejor nivel de cumplimiento de las obligaciones de transparencia. El proceso de acompañamiento es voluntario, sin embargo, el Instituto podrá iniciarlo de oficio de conformidad a las facultades que le otorga la LAIP, quien lo ejecutará con los recursos disponibles.

Los insumos que se utilizarán para el acompañamiento serán principalmente las evaluaciones del desempeño realizadas previamente por el Instituto, de igual manera, se podrán utilizar los Planes de Mejora elaborados a partir de los resultados del proceso de autoevaluación.

En tal sentido los propósitos del acompañamiento son:

- Alinear la evaluación con el ciclo de los procesos, como un elemento sustantivo de la planificación operativa y estratégica.
- Alentar el aprendizaje, involucramiento y compromiso institucional de todos los actores con base en las evaluaciones efectivas y de calidad. No necesariamente enfocado a emitir dictámenes sobre los resultados de un proceso.
- Promover el uso adecuado de la evidencia proporcionada por el seguimiento, a efecto de generar mejora continua.
- Mejorar el nivel de cumplimiento de transparencia activa y gestión documental, a partir de los resultados obtenidos en el proceso de evaluación.

El Instituto realizará el acompañamiento de los procesos relacionados al cumplimiento de las metas establecidas en el plan de mejora, entendidas como un conjunto de acciones de capacitación, asesoría u orientación, identificando fortalezas y oportunidades, desarrollando una construcción colectiva con las partes.

El ente obligado, si así lo requiere, presentará al IAIP solicitud de acompañamiento por medio de sus Oficiales, indicando las áreas sobre las cuales desea el apoyo técnico del Instituto. En caso de haber realizado la autoevaluación y haber elaborado un Plan de mejora, podrá presentarse para reforzar el acompañamiento, pero no es requisito indispensable.

El acompañamiento se podrá realizar a través de los siguientes mecanismos:

- Capacitaciones de acuerdo a la programación ya establecida por el IAIP.
- Asesorías técnicas.

- Acompañamiento al Oficial de Información y al Oficial de Gestión Documental y Archivos del ente obligado de acuerdo a los recursos presupuestarios, capacidades organizativas y carga laboral del IAIP. Para ello, se podrán realizar capacitaciones sobre: Transparencia y derecho de acceso a la información pública, lineamientos emitidos IAIP, Gestión documental y archivos, protección de datos personales, entre otros.
- Jornadas de sensibilización a titulares y otros servidores públicos de los entes obligados.
- Aprendizaje entre pares por medio de asesorías entre Oficiales de Información y de Gestión Documental y Archivos de diferentes entes obligados.

El Instituto deberá llevar registros del proceso de acompañamiento, indicando el ente obligado al cual se le prestó el apoyo, el área trabajada, mecanismo utilizado y las acciones tomadas.

C. Medición del desempeño de entes obligados

La evaluación del desempeño de los entes obligados es una atribución otorgada al Instituto, según lo consignado en el Art. 58 literal I) de la LAIP. La finalidad de esta etapa es determinar el nivel de cumplimiento de las obligaciones de transparencia contenidas en la ley y los lineamientos emitidos por el Instituto.

1. Desarrollo del componente

El IAIP establece y socializa el proceso de medición del cumplimiento de los entes obligados. Los instrumentos de medición serán los mismos que estarán disponibles y utilizan los entes obligados para realizar su autoevaluación.

Previo a cada proceso el Instituto proporcionará a los oficiales un instructivo que desarrollará los aspectos específicos de cada procedimiento y detallará las etapas del proceso y las fechas en que se realizará cada una.

2. Criterios a utilizar:

- Máxima publicidad (transparencia)
- Actualización de la información (trimestral)
- Formato procesable
- Información oficiosa completa y clara
- Implementación progresiva del Sistema Institucional de Gestión Documental y Archivos.

3. Proceso de ejecución:

- **Etapas de planificación:** Elaboración de plan de trabajo y el instructivo del proceso, ambos documentos aprobados por el Pleno del Instituto.
- **Etapas de Medición:** De acuerdo a criterios establecidos en la LAIP y los lineamientos correspondientes. Se verifica el cumplimiento de las obligaciones de transparencia activa y de gestión documental y archivos. A partir de ello, se asigna la calificación correspondiente y se registra en el instrumento de evaluación.
- **Etapas de oficialización de resultados:** La jefatura de la Unidad de Evaluación del Desempeño, presenta los resultados al Pleno.
- **Publicación de resultados:** Evento público para presentar los resultados de la Evaluación del desempeño de los entes obligados en el cumplimiento de la LAIP. Asimismo, se comunicará de manera oficial los resultados a las autoridades y a los Oficiales de Información y de Gestión documental y archivos de cada ente obligado, por medio de un informe emitido por la Unidad de Evaluación del Desempeño, en el que se establecerá el detalle y puntos observados en la medición; destacando los avances alcanzados o los retrocesos.

4. Impugnación de resultados

Cuando se realice la presentación de resultados del proceso, el Pleno comunicará el informe ejecutivo a la máxima autoridad de cada una de las instituciones que fueron evaluadas. Dicha remisión la realizará materialmente la Unidad de Evaluación del Desempeño, sin embargo, los informes de cada ente serán suscritos por los cinco comisionados propietarios del Pleno.

En caso de existir alguna discrepancia con los resultados obtenidos en la evaluación, se podrá presentar el recurso potestativo de reconsideración ante el Pleno, en un plazo de 10 días posteriores a la notificación de los mismos, de conformidad a lo establecido en los Art. 132 y 133 de la Ley de Procedimientos Administrativos. En ese caso, el proceso se llevaría a cabo posterior al evento público en el cual se divulguen los resultados, por lo que será necesario esperar el informe que indique las observaciones de la institución para proceder con la interposición del recurso.

Dicho recurso deberá ser interpuesto por el titular de la institución, con las mismas formalidades que requiere un proceso administrativo, tanto de forma como de contenido.

De igual manera, el trámite del recurso se llevará conforme las etapas y las garantías que establece la Ley de Procedimientos Administrativos.

5. Selección de los entes obligados

La metodología para seleccionar a las instituciones en las cuales se evaluará el desempeño en el cumplimiento de la LAIP se divide en dos aspectos:

- Mecanismo de elección de conformidad con lo dispuesto en el Art. 7 de la LAIP. Por consiguiente, los entes obligados serán los Órganos fundamentales, Instituciones Autónomas, Dependencias del Ejecutivo, Ministerio Público y Municipalidades, así como aquellas entidades u organismos que reciban fondos públicos.
- Para el caso de aquellas instituciones con dependencias complejas, se requerirá la decisión expresa del ente del cual dependen, a fin de determinar si se evaluará como un conjunto o de forma modular, siempre que dicho ente cuente con unidades que presenten tanto oficial de información como de gestión documental.

A partir de ello, el IAIP determinará cuáles serán las instituciones que evaluarán en cada proceso, dependiendo si es para gobierno central o municipalidades.

6. Consulta ciudadana para focalizar la información a evaluar

Dentro del componente de transparencia activa, el Instituto procurará realizar una consulta con representantes de la sociedad civil, para obtener datos estadísticos, que identifiquen el interés de la población en los datos que componen la información evaluada.

Se entiende que existe la posibilidad que no toda la información oficiosa que establece la LAIP tenga el mismo valor para las personas que la consultan, ya que dependerá de la información en específico que se busque y del ente obligado del cual se requiere. Es a partir de aquí que se vuelve necesario identificar los portales de transparencia que más se visitan y los apartados que son consultados frecuentemente, para asignar mayor puntaje a aquellos campos que la ciudadanía valora más dentro de la información oficiosa.

En ese sentido, el Instituto convocará a sectores de la población, a fin que puedan indicar cuáles apartados del portal son los que representan más interés para ellos. Asimismo, se verificará el listado de descargas que reflejan los portales de transparencia, a fin de agregar insumos a la consulta sobre el tipo de información que más interesa saber de estos entes.

A partir de estos datos, se podrá identificar la información de mayor importancia para los ciudadanos y otorgar mayor ponderación en la evaluación en transparencia activa. Las modificaciones aprobadas en la ponderación de ítems de cada indicador se harán del conocimiento público.

Sin embargo, esto no significa que los entes y apartados que no se mencionan en la consulta ciudadana, no se tomen en cuenta en los procesos de evaluación del desempeño, ya que éstos siempre serán evaluados; lo que se pretende es resaltar aquellos campos que generalmente representan mayor interés en la población y hacer énfasis en las instituciones de la importancia de esta información.

De acuerdo al principio de participación ciudadana, se busca incluir en las etapas de verificación, medición y socialización, a representantes de la sociedad civil, la academia, organizaciones no gubernamentales, colectivos sociales u otras fuerzas sociales, como observadores a fin de involucrarlos en el proceso de evaluación de transparencia activa.

7. Ponderaciones de evaluación

Luego de haber realizado la consulta con la sociedad civil, se podrá cambiar la ponderación establecida a cada ítem, otorgándole mayor puntaje a aquellos apartados que mayor cantidad de información oficiosa requieren y que sean más valorados por la sociedad civil. Dicha modificación se informará a los entes obligados previo a los procesos de evaluación, para indicar cuáles apartados tendrán mayor ponderación.

Mientras el Instituto no lleve a cabo la consulta ciudadana relacionada en este componente se continuará evaluando cada apartado de información oficiosa con una ponderación equivalente a un punto cada una.

D. Proceso de cumplimiento, aplicación de sanciones

Como un mecanismo administrativo que coadyuve a garantizar el derecho al acceso a la información pública, el procedimiento sancionador tiene como finalidad mantener las disposiciones de la LAIP y los lineamientos, reprimir por medios coactivos aquellas conductas o acciones institucionales contrarias a dichos fines, así como adoptar los medios que habilita la ley para corregir las inconsistencias identificadas dentro de cada institución.

Sobre este punto, es importante mencionar que de conformidad con el artículo 78 del RELAIP, los procesos sancionatorios pueden iniciarse de oficio o mediante denuncia

escrita, otorgando la facultad al Instituto de imponer sanciones si llegase a advertir el cometimiento de una infracción.

1. Desarrollo del componente

La LAIP establece cuáles son las infracciones cometidas en el tema de acceso a la información pública, clasificándolas en muy graves, graves y leves, las cuales se mencionan en el artículo 76. También se describe cuál es la sanción para cada una de las infracciones señaladas.

En tal sentido, el proceso de evaluación del desempeño puede servir para que el Instituto descubra la posible comisión de infracciones a la LAIP. Por lo tanto, este componente del modelo se constituye como un protocolo de actuación frente a las infracciones que advierta el equipo evaluador, que permita su debido conocimiento y procesamiento frente al Instituto.

2. Componente de imposición de sanciones

Se propone la implementación de un protocolo de actuación que permita reaccionar frente a infracciones relacionadas con el cumplimiento de las obligaciones de transparencia cuyo cumplimiento se evalúa desde el IAIP, y disuadir de esta forma su incumplimiento voluntario. De tal forma, se propone que el protocolo se articule conforme a los siguientes componentes:

- Detección de la presunta infracción y determinación del probable responsable.
- Remisión de certificación de informe y evidencias, a la Gerencia Jurídica.
- Decisión del Pleno de sobre el proceso sancionatorio.

a) Detección de la presunta infracción y determinación del probable responsable.

El primer componente, consiste en identificar el presunto cometimiento de infracciones relacionadas con el cumplimiento de las obligaciones de transparencia evaluadas. Esta acción se fundamentará en las observaciones realizadas en evaluaciones. En el informe que se emita, se detallarán las inconsistencias identificadas; las posibles infracciones que se pudieron haber cometido y se identificará a las personas que presuntamente hayan incurrido en las infracciones detectadas.

En ese sentido, se propone que los criterios de identificación para este componente se relacionen con la gravedad de las infracciones presuntamente cometidas. Por lo tanto, para dar inicio al protocolo de actuación se establecen los siguientes criterios:

- **Reincidencia:** cuando las instituciones presenten incumplimientos reiterados sobre las obligaciones de transparencia evaluadas conforme a la LAIP, ya sea en el tema de transparencia activa como en gestión documental y archivos. Para ello, se tomarán en cuenta los informes y evidencias correspondientes a procesos de evaluación anterior es que permitan verificar la cantidad de veces que se ha realizado la observación correspondiente sin que fuera subsanada.
- **Gravedad:** cuando la posible infracción a la LAIP conlleve grave riesgo de afectar los derechos de los particulares en el acceso a la información pública, protección de datos personales, la integridad física de las personas o la conservación de los documentos.
- **Existencia de intencionalidad:** cuando existan manifestaciones expresas o indicios verificables de que el incumplimiento de las obligaciones de transparencia es voluntario de parte del ente.
- Los demás criterios que el Pleno disponga y apruebe.

Con ello, se busca identificar a los servidores públicos de aquellas instituciones que incurren en grave negligencia o intencionalmente incumplen lo dispuesto en la ley y los lineamientos, y que pesar que se han realizado observaciones sobre un elemento determinado o una acción errónea que se implementa en la institución – para el caso de la gestión documental y archivos – no se modifique dicha conducta, afectando el acceso a la información pública o la gestión documental en la Institución.

b) Remisión de certificación de informe y evidencias

Luego de identificar los presuntos responsables de las infracciones advertidas, la Unidad de Evaluación remitirá copia certificada del informe de la institución, junto con las evidencias recabadas durante el proceso a la Gerencia Jurídica del Instituto. El Pleno IAIP tomará decisión sobre el inicio del proceso sancionador.

c) Decisión del Pleno de sobre el proceso sancionatorio

Corresponde al Pleno del Instituto decidir sobre el inicio del proceso sancionatorio contra los presuntos responsables de los incumplimientos detectados en los procesos de evaluación del desempeño, conforme al protocolo propuesto. A partir de dicha decisión, y con las pruebas remitidas a la Gerencia Jurídica, se dará el trámite al proceso, en el cual se determinará, de forma concreta, el funcionario al cual se le impondrá la multa y la cuantía de la misma.