

# INSTITUTO ECUATORIANO DE SEGURIDAD SOCIAL

## INFORME DE EXAMEN ESPECIAL

### CAPÍTULO I

#### INFORMACIÓN INTRODUCTORIA

##### MOTIVO DEL EXAMEN

El examen especial "Al proceso de calificación de las solicitudes de continuación y afiliación voluntaria en Guayas, Manabí, El Oro y Los Ríos", se efectuó en cumplimiento al plan anual de control 2006 y a la orden de trabajo 51000000.014.06 del 21 de febrero de 2006, emitida por el Auditor Interno Jefe.

##### OBJETIVOS DEL EXAMEN

- Determinar la integridad de los procedimientos aplicados para la calificación de las solicitudes de continuación y afiliación voluntaria.
- Determinar el cumplimiento de las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas aplicables en el proceso de calificación de las solicitudes de continuación y afiliación voluntaria.
- Sugerir acciones correctivas para el mejoramiento del proceso.

##### ALCANCE DEL EXAMEN

Cubre el proceso de calificación de las solicitudes de continuación y afiliación voluntaria, los procedimientos y actividades en la sede provincial y agencias cantonales y locales de Guayas, Manabí, El Oro y Los Ríos durante el periodo comprendido desde el 1 de enero de 2004 hasta el 31 de diciembre de 2005.

*des*

## BASE LEGAL

Los orígenes del Sistema del Seguro Social en el Ecuador se encuentran en las leyes dictadas con el objeto de amparar a los empleados públicos, educadores, telegrafistas, y dependientes del poder judicial. Es así, que la Caja de Pensiones fue creada mediante D. E. 18 del 8 de marzo de 1928, R. O. 591 del 13 de marzo de 1928, a fin de conceder a los empleados públicos y a partir de octubre de 1928, también a los empleados bancarios, los beneficios de jubilación, montepío civil y fondo mortuario. Mediante Decreto 12 del 2 de octubre de 1935, R.O. 10 del 8 de octubre de 1935, la Caja de Pensiones fue transformada en el Instituto Nacional de Previsión.

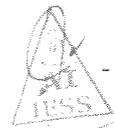
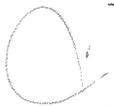
En febrero de 1937, se creó la Caja del Seguro, cuyos estatutos fueron aprobados con Decreto 63 del 31 de marzo de 1937, R.O. 455 del 3 de abril de 1937.

Mediante D. S. 517 del 19 de septiembre de 1963, R.O. 65 del 26 de septiembre de 1963, se fusionaron la Caja de Pensiones con la Caja del Seguro y formaron la Caja Nacional del Seguro Social, bajo la supervisión del Instituto Nacional de Previsión.

Mediante D. S. 40 del 2 de julio de 1970, R. O. 15 del 10 de julio de 1970, la Caja Nacional del Seguro Social fue transformada en el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS). Esta institución, conforme la Ley de Seguridad Social del 13 de noviembre de 2001, R. O. 465 del 30 de noviembre de 2001, es una entidad autónoma, con personería jurídica, recursos propios y distintos de los del Fisco.

El proceso de concesión de continuación y afiliación voluntaria, está regulado por las siguientes disposiciones legales:

- Constitución Política de la República del Ecuador del 5 de junio de 1998, R. O. 1 del 11 de agosto de 1998.
- Ley de Seguridad Social del 13 de noviembre de 2001, R. O. 465 del 30 de noviembre de 2001.
- Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado del 29 de mayo de 2002, R. O. 595 del 12 de junio de 2002.



*Tues*

EE Proceso de calificación de solicitudes de continuación y afiliación voluntaria en Guayas, Manabí, El Oro y Los Ríos

- Ley Orgánica de Servicio Civil y Carrera Administrativa y de Unificación y Homologación de las Remuneraciones del Sector Público del 25 de septiembre de 2003, R. O. 184 del 6 de octubre de 2003.
- Estatuto Codificado del IESS y sus reformas (Resolución C. I. 002 del 3 de septiembre de 1998; C. I. 008 del 7 de octubre de 1998; y, C. I. 100 del 30 de octubre de 2000).
- Reglamento de la Ley Orgánica de Servicio Civil y Carrera Administrativa y de Unificación y Homologación de las Remuneraciones del Sector Público, Decreto 2474 del 12 de enero de 2005, Suplemento R. O. 505 del 17 de enero de 2005.
- Reglamento Orgánico Funcional del IESS, Resolución C. D. 021 del 13 de octubre de 2003.
- Reglamento General de Unidades Médicas del IESS, Resolución C. I. 056 del 26 de enero de 2000.
- Reglamento General de Responsabilidad Patronal, Resolución C. I. 010 del 8 de diciembre de 1998.
- Reglamento de Continuación Voluntaria, Resolución C. S. 356 del 30 de octubre de 1979.
- Normas de Control Interno, del 5 de septiembre de 2002, R. O. Edición Especial 6 del 10 de octubre de 2002.
- Normas técnicas y criterios para la calificación del nivel de complejidad en las unidades médicas del IESS y acreditación de las unidades médicas del IESS y demás prestaciones de salud, Resolución C. D. 020 del 30 de septiembre de 2003.
- Regulaciones sobre continuación y afiliación voluntaria, Resolución C. D. 076 del 21 de septiembre de 2005.
- Regulaciones sobre continuación y afiliación voluntaria, Resolución C. D. 099 del 21 de febrero de 2006.
- Instructivo para la continuación voluntaria, emitido por el Director General del IESS, el 20 de enero de 2000.



### ESTRUCTURA ORGÁNICA



El numeral 1 del Art. 24 del ROF, dispone que el conocimiento y calificación de las solicitudes de continuación y afiliación voluntaria, son responsabilidades del proceso de afiliación y control patronal a cargo del Departamento o Grupo de Trabajo de

*cuatro*

EE Proceso de calificación de solicitudes de continuación y afiliación voluntaria en Guayas, Manabí, El Oro y Los Ríos

Afiliación y Control Patronal de las direcciones provinciales, cuya estructura quedó vinculada con las siguientes áreas institucionales:

- En el ámbito nacional: Dirección General, Dirección del Sistema de Pensiones, Dirección del Seguro General de Salud Individual y Familiar, Dirección de Desarrollo Institucional y Subdirección de Servicios Informáticos.
- En lo provincial: Direcciones Provinciales de Guayas, Los Ríos, El Oro y Manabí; Subdirección de Servicios al Asegurado de Guayas, El Oro y Manabí; Departamento de Afiliación y Control Patronal de Guayas, El Oro y Manabí; Grupos de Trabajo de Afiliación y Control Patronal de Los Ríos y de Agencias de Guayas, El Oro, Manabí y Los Ríos; y, las Comisiones Provinciales de Controversias y Prestaciones de Guayas, Los Ríos, El Oro y Manabí.

Por la evaluación médica previa a la aportación de la afiliación, conforme al Reglamento General de Unidades Médicas del IESS, emitida mediante resolución C. I. 056 del 26 de enero de 2000, están relacionadas las siguientes unidades médicas:

- En la provincia del Guayas operan las unidades médicas:
  - Hospital Nivel III Dr. Teodoro Maldonado Carbo;
  - Hospitales de Nivel I: Durán, Milagro y Ancón;
  - Centros de Atención Ambulatoria: 212 Norte, Nro. 213 Sur Valdivia, 209 Central, 211 Letamendi, 210 Chile y 29 La Libertad; y,
  - Unidades de Atención Ambulatoria: Daule, Balzar, El Empalme y Bucay.
- En la provincia de Manabí operan las unidades médicas:
  - Hospital Nivel II: Portoviejo y Manta;
  - Hospital Nivel I: Chone;
  - Unidades de Atención Ambulatoria: Portoviejo, Bahía de Caráquez, Paján, Jipijapa y El Carmen.
- En la provincia de El Oro operan las unidades médicas:
  - Hospital Nivel II de Machala;
  - Unidades de Atención Ambulatoria: Pasaje, Santa Rosa, Huaquillas, Piñas y Portovelo.
- En la provincia de Los Ríos operan las unidades médicas:

*Cinco*

EE Proceso de calificación de solicitudes de continuación y afiliación voluntaria en Guayas, Manabí, El Oro y Los Ríos

- Hospital Nivel II de Babahoyo;
- Centro de Atención Ambulatoria 40 Quevedo; y,
- Unidades de Atención Ambulatoria: Vinces y Ventanas.

En la provincia del Guayas, la evaluación médica se realizaba hasta el 2 de junio de 2006, en el Centro de Atención Ambulatoria 209 Centro y en la actualidad en el HTMC; en la provincia de Manabí en los hospitales de Portoviejo, Manta y Chone y en las Unidades de Atención Ambulatoria de Bahía de Caráquez y Jipijapa; en la provincia de El Oro en el hospital de Machala y en la Unidad de Atención Ambulatoria de Zaruma; y, en la provincia de Los Ríos hasta el 31 de diciembre de 2005 en el Centro de Atención Ambulatoria 209 de la ciudad de Guayaquil y desde el 1 de enero de 2006 en el hospital de Babahoyo; los aspirantes del cantón Quevedo siempre lo han realizado en el Centro de Atención Ambulatoria 40 Quevedo.

#### **OBJETIVOS DE LA ENTIDAD**

- Aceptar la afiliación voluntaria de toda persona mayor de edad no comprendida entre los sujetos obligados, que cumplan con los requisitos y condiciones señaladas en la Ley de Seguridad Social y sus reglamentos.
- Brindar a los afiliados voluntarios los mismos beneficios y prestaciones que se otorgan a los afiliados obligados en prestaciones médicas y económicas.

#### **FINANCIAMIENTO**

Las prestaciones del IESS, se financian en la forma prevista en el Art. 4 de la Ley de Seguridad Social. En el caso de las afiliaciones voluntarias, sus cotizaciones son fijadas por el Consejo Directivo y se sujetan al Art. 73 de la Ley de Seguridad Social.

#### **FUNCIONARIOS PRINCIPALES**

Ver Anexo 1.

*pis*

## CAPÍTULO II

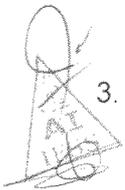
### RESULTADOS DEL EXAMEN

#### CUMPLIMIENTO DE RECOMENDACIONES EN LA DIRECCIÓN PROVINCIAL DE MANABÍ ASEGURAN EL MEJORAMIENTO Y DESARROLLO DE LOS PROCESOS

Se determinó que en las jurisdicciones de las provincias Guayas, Los Ríos y El Oro, no se han ejecutado exámenes especiales relacionados con los trámites de afiliación y continuación voluntaria, para que el presente trabajo tenga que evaluar el cumplimiento de las recomendaciones emitidas.

Del análisis a la aplicación de las recomendaciones de Auditoría Interna contenidas en el informe del examen especial "A los trámites de afiliación y continuación voluntaria en la Regional 6, desde 2001.01 hasta 2002.01", que fue dispuesto por el Director General con oficios 2000101-1492 y 2000101-1493 del 22 de noviembre de 2002 dirigidos al Director Regional 6, y a la Jefa de Afiliación y Control Patronal Regional 6 y Jefes de Agencias de Bahía, Chone, El Carmen, Jipijapa y Manta, respectivamente, se estableció que:

1. Se cumplieron en su totalidad las recomendaciones: 1 dirigida al Director Regional y 4.2 y 4.4 dirigidas a la Jefa del Departamento de Afiliación y Control Patronal y Jefes de Agencias.
2. Las recomendaciones 5, 6, 7, 8 y 9 dirigidas a la Jefa del Departamento de Afiliación y Control Patronal y Jefes de Agencias, solo se cumplieron en la Agencia de El Carmen.
3. Las siguientes recomendaciones, con excepción de la Agencia de El Carmen, no se cumplen:



siete

AL DIRECTOR REGIONAL 6

Recomendación 2.- Dispondrá al Responsable ( e) del sistema automatizado de la regional 6, informe sobre el estado en que se encuentra el sistema de registro de afiliación y continuación voluntaria, y las razones por las cuales aparecen afiliados con aportes en cuenta individual y en el sistema de registro de inscripción (Temporary) no los considera. De encontrarse inconsistencias informáticas, deberá solicitar a la Dirección de Servicios Informáticos su corrección inmediata.

Recomendación 3.1.- Ordenará a la Jefa de Afiliación y Control Patronal, así como a los Jefes de Agencia, la coordinación con los gerentes de hospitales, en todas las unidades médicas de la regional 6, acciones tendientes a mejorar la atención y entrega de los informes médicos.

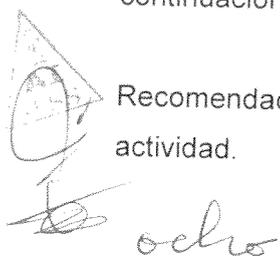
Recomendación 3.2.- Ordenará a la Jefa de Afiliación y Control Patronal, así como a los Jefes de Agencia, que los documentos que respaldan los informes de producción sean remitidos por el responsable del proceso.

Recomendación 3.3.- Ordenará a la Jefa de Afiliación y Control Patronal, así como a los Jefes de Agencia, no inscribir a un afiliado bajo el régimen voluntario, cuando haya aportado en otra jurisdicción, hasta cuando la institución tenga todo el sistema integrado a nivel nacional.

A LA JEFA DEL DEPARTAMENTO DE AFILIACIÓN Y CONTROL PATRONAL  
PROVINCIA DE MANABÍ Y JEFES DE AGENCIAS LOCALES

Recomendación 4.1.- Definir con los responsables del proceso de afiliación y continuación voluntaria, las actividades a desarrollarse con flujogramas.

Recomendación 4.3.- Determinar los indicadores de gestión o rendimiento por actividad.



A handwritten signature in blue ink is written over a circular stamp. The signature appears to be 'Ocho'. The stamp is partially obscured by the signature.

El Art. 92 de la LOCGE, dice:

**“Recomendaciones de auditoría.-** Las recomendaciones de auditoría, una vez comunicadas a las instituciones del estado y a sus servidores, deben ser aplicadas de manera inmediata y con el carácter de obligatorio, serán objeto de seguimiento y su inobservancia será sancionada por la Contraloría General del Estado”.

Consultados los cuatro ex Jefes del Departamento de Afiliación y Control Patronal, con oficios 51000000-EEA-101-2006, 51000000-EEA-102-2006, 51000000-EEA-103-2006 y 51000000-EEA-109-2006 de 2006.09.27, sobre las causas del incumplimiento de las recomendaciones 2, 3.1, 3.2, 3.3, 4.1, 4.3, 5, 6, 7, 8 y 9 del examen especial en referencia, manifestaron lo siguiente: El primer ex Jefe del Departamento de Afiliación y Control Patronal durante el periodo del alcance del examen, mediante oficio 076-2006-SSA-ALS del 2 de octubre de 2006, nos informó que durante su gestión nunca tuvo una queja de demora de los trámites para la concesión de afiliación voluntaria; el siguiente ex Jefe mediante oficio s/n del 28 de septiembre de 2006, nos informó que desconocía de las recomendaciones de la Auditoría Interna y que estuvo a cargo del departamento alrededor de 2 meses; el tercer ex Jefe, mediante oficio s/n del 28 de septiembre de 2006, nos informó que las recomendaciones 2, 3.1, 3.2 y 3.3. están dirigidas al Director Regional 6 y que las otras son de responsabilidad de la Subdirectora de Servicios al Asegurado, no obstante se preocupó que la atención a los aspirantes de afiliaciones voluntarias sean adecuadas y oportunas; y, en cambio el cuarto ex Jefe, nos informó que en el corto tiempo que estuvo a cargo de la gestión del departamento, ningún funcionario le hizo referencia de las recomendaciones de auditoría interna. Es de señalar, que todos los ex Jefes del Departamento de Afiliación y Control Patronal, informaron desconocer las recomendaciones de Auditoría Interna, no tuvieron quejas de los trámites de afiliación voluntaria o que la aplicación de las mismas le competen al Director Regional 6 o a la Subdirectora de Servicios al Asegurado; razón por la cual los Coordinadores de las Agencias de Manabí no recibieron instrucciones específicas para el cumplimiento de las mismas.

El equipo de auditoría, estableció que ninguno de los Jefes del Departamento de Afiliación y Control Patronal, se interesaron por la aplicación de las recomendaciones de auditoría interna.



*muene*

Respecto a la recomendación 2, el Técnico Informático de la Dirección Provincial, nos informó que existen 19 registros en el archivo de cuenta individual que no están registrados en el archivo de afiliados voluntarios, expresando que es un porcentaje mínimo y que la mayoría tienen menos de cinco meses de aportaciones.

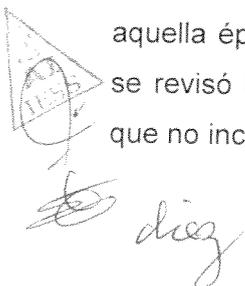
La falta de seguimiento y monitoreo sobre el cumplimiento por parte de los niveles superiores de la administración provincial de las actividades de los diferentes operadores ocasionó el estancamiento del proceso de calificación de los afiliados voluntarios evidenciado en la marcada lentitud del trámite, situación que no genera beneficios a los intereses de los aspirantes y optando algunos de ellos el abandono del trámite.

Dos servidores que se desempeñaron como Jefes del Departamento de Afiliación y Control Patronal Manabí, y el Tecnólogo en Informática de Manabí, han inobservado el Art. 92 de la LOCGE, al no aplicar las recomendaciones de Auditoría Interna.

#### **OPINIÓN DE LOS AUDITADOS**

El ex Jefe del Departamento de Afiliación y Control Patronal Manabí que actuó desde el 1 de enero hasta el 29 de agosto de 2004, mediante oficio 071-2007-ALS del 7 de julio de 2007, nos informó que al momento de asumir el cargo no se le hizo acta de entrega recepción de la documentación relacionada con las recomendaciones de auditoría que habían sido emitidas dos años antes, y que la atención del puesto requiere de mucho tiempo para evacuar los problemas, por cuanto falta personal.

El ex Jefe del Departamento de Afiliación y Control Patronal Manabí que laboró desde el 30 de agosto hasta el 10 de noviembre de 2004, mediante oficio s/n del 16 de julio de 2007, nos informó que su gestión fue muy corta (60 días), que al momento de asumir el cargo no se le hizo acta de entrega recepción de la documentación relacionada con las recomendaciones de auditoría que habían sido emitidas a fines de 2002; que de haber responsabilidad, las culpables serían la Jefa del Departamento en aquella época y la Subdirectora de Servicios al Asegurado. De la muestra año 2004, se revisó los expedientes que iniciaron el trámite durante su gestión y se estableció que no incurrieron en tardanza.



A handwritten signature in blue ink is written over a circular stamp. The stamp contains the number '1153' and some illegible text. The signature appears to be 'diez'.

EE Proceso de calificación de solicitudes de continuación y afiliación voluntaria en Guayas, Manabí, El Oro y Los Ríos

Asimismo, el tercer ex Jefe del Departamento de Afiliación y Control Patronal Manabí que laboró desde el 11 de noviembre de 2004 hasta el 30 de octubre de 2005, mediante oficio s/n del 16 de julio de 2007, nos informó que las recomendaciones de auditoría fueron emitidas hace dos años, razón por la que no tiene culpabilidad.

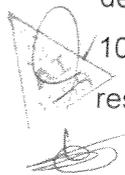
El cuarto de los ex Jefes del Departamento de Afiliación y Control Patronal Manabí que actuó durante el periodo comprendido entre el 31 de octubre hasta el 31 de diciembre de 2005, mediante oficio s/n del 18 de julio de 2007, nos informó que su gestión fue corta (60 días), y que desconocía acerca de la vigencia de las recomendaciones de auditoría interna, razón por la que no tiene culpabilidad. De la muestra año 2005, se revisó los expedientes que iniciaron el trámite durante su gestión y se estableció que no incurrieron en retrasos.

El Tecnólogo en Informática Provincia de Manabí, durante el periodo comprendido entre el 1 de enero de 2004 hasta el 31 de diciembre de 2005, mediante oficio 082-2007-TI del 2007.07.18, nos informó que existen 19 datos en el archivo individual que no están registrados en el archivo de afiliados voluntarios, que no los ha podido corregir, pero que son pocos y recientes. Es de señalar, que a partir del 4 de junio de 2007, la recomendación 2 quedó inaplicable, toda vez que los trámites de afiliación voluntaria se inician por Internet, mediante la aplicación del sistema de Historia Laboral.

#### CRITERIO DE AUDITORÍA

El equipo de auditoría, se ratifica en el criterio anterior, en lo concerniente a hechos evidenciados a los ex Jefes del Departamento de Afiliación y Control Patronal y Tecnólogo Informático de Manabí.

En virtud de la corta gestión, se acogen los criterios de dos ex Jefes del Departamento de Afiliación y Control Patronal Manabí, que laboraron desde el 30 de agosto hasta el 10 de noviembre de 2004, y desde el 31 de octubre hasta el 31 de diciembre de 2005, respectivamente.



once

## CONCLUSIÓN

De lo anteriormente descrito, con excepción de la Agencia El Carmen, concluimos que no se cumplen las recomendaciones 2, 3.1, 3.2, 3.3, 4.1 y 4.3, que fueron emitidas en el informe del examen especial en referencia.

## RECOMENDACIÓN 1

### AL DIRECTOR PROVINCIAL DEL IEISS- MANABÍ

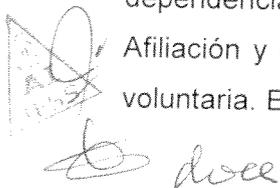
Dispondrá a la Subdirectora Provincial de Servicios al Asegurado, vigile que la Jefa del Departamento de Afiliación y Control Patronal, y los Coordinadores de Agencias de Manta, Bahía de Caráquez, Chone y Jipijapa, procedan a la aplicación de las recomendaciones 3.1, 3.2, 3.3, 4.1, 4.3, 5, 6, 7, 8 y 9 del informe del examen especial "A los trámites de afiliación y continuación voluntaria en la Regional 6, desde 2001.01 hasta 2002.01", emitido por la Unidad de Auditoría Interna el 19 de noviembre de 2002, para lo cual requerirá informes periódicos de resultados de la aplicación para la adopción de los correctivos que sean menester.

## CUMPLIMIENTO DE DISPOSICIONES LEGALES Y REGLAMENTARIAS FAVORECE EL DESARROLLO DE LOS PROCESOS ADMINISTRATIVOS

Del análisis a la muestra de expedientes de continuación y afiliaciones voluntarias en las jurisdicciones examinadas, se estableció que:

### Matriz de Guayaquil:

Las solicitudes de continuación voluntaria fueron receptadas por tres servidoras de la Secretaría Provincial del Guayas. Dos son oficinistas y la tercera es la titular de la dependencia. Posteriormente, las solicitudes eran enviadas al Departamento de Afiliación y Control Patronal, donde se tramitaban tanto continuación como afiliación voluntaria. En la actualidad, la Secretaría Provincial no recepta ningún tipo de solicitud,



EE Proceso de calificación de solicitudes de continuación y afiliación voluntaria en Guayas, Manabí, El Oro y Los Ríos

toda vez que la afiliación por continuación voluntaria quedó eliminada en el IESS, conforme a la resolución C. D. 099 del 21 de febrero de 2006.

**Agencia de Milagro:**

Las solicitudes de continuación y afiliación voluntaria fueron tramitadas desde el 2 de mayo de 1999 hasta la fecha de corte de los trabajos de campo del presente examen, por la Secretaria de la Agencia, y luego eran enviadas al Departamento de Afiliación y Control Patronal de Guayaquil.

**Matriz de Babahoyo:**

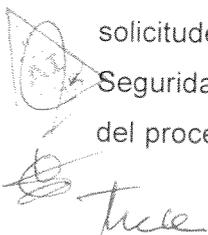
La recepción de las solicitudes de continuación y afiliación voluntaria fueron realizadas por la Secretaria de la Dirección Provincial de Los Ríos, desde el 1 de enero de 2004 hasta el 14 de febrero de 2005. Posteriormente, esta misma labor la realiza la servidora Responsable del Area de Afiliaciones del Grupo de Trabajo de Afiliación y Control Patronal.

El servidor designado Responsable del Grupo de Trabajo de Afiliación y Control Patronal desde el 1 de enero de 2004 hasta el 8 de septiembre de 2006, no tuvo a su cargo las actividades de afiliaciones voluntarias, situación que confirmó en la respuesta a nuestro oficio 51000000-EEA-163-2006 del 6 de noviembre de 2006, agregando que el proceso estuvo a cargo de la Secretaria Provincial.

El literal b) del Art. 38 de la Ley de Seguridad Social, dice:

*"Son atribuciones y deberes del Director Provincial, en la circunscripción territorial a su cargo, establecer sistemas y procesos de aplicación de los programas de afiliación y recaudación de las aportaciones y otros ingresos presupuestarios del instituto, con sujeción a las normas y procedimientos aprobados por el Consejo Directivo".*

El numeral 1 del Art. 24 del ROF, dispone que el conocimiento y calificación de las solicitudes de continuación y afiliación voluntaria, de conformidad con la Ley de Seguridad Social, y los reglamentos del IESS sobre la materia, son responsabilidades del proceso de afiliación y control patronal de cada Dirección Provincial, el mismo que



A handwritten signature in blue ink is located at the bottom left of the page. To its right, there is a faint circular stamp or seal, partially obscured by the signature.

EE Proceso de calificación de solicitudes de continuación y afiliación voluntaria en Guayas, Manabí, El Oro y Los Ríos

está a cargo del Departamento de Afiliación y Control Patronal o del Grupo de Trabajo de Afiliación y Control Patronal. Asimismo, el numeral 4 del Art. 86 de la norma en referencia, dispone que corresponde a la Dirección de Desarrollo Institucional del IESS, revisar y actualizar los procesos administrativos de la institución.

A fin de conocer las causas por las que el Area de Afiliaciones no tuvo a su cargo la recepción de las solicitudes de continuación voluntaria durante el periodo del alcance del examen, solicitamos información a la Secretaria Provincial del Guayas mediante oficio 51000000-EEA-170-2006 del 13 de noviembre de 2006, quien nos contestó que desde el año de 1994 hasta el 21 de febrero de 2006, receptó las solicitudes de continuación voluntaria, registrándolas en una tarjeta de control y luego fueron remitidas al Departamento de Afiliación y Control Patronal para su ulterior trámite. También, nos informó que no recibió ninguna disposición de autoridad superior, en el sentido de que le corresponde al Departamento de Afiliación y Control Patronal gestionar las afiliaciones por continuación voluntaria.

Sobre el particular, solicitamos información a la Jefa del Departamento de Afiliación y Control Patronal mediante oficio 51000000-EEA-178-2006 del 21 de noviembre de 2006, así como a la Subdirectora de Servicios al Asegurado mediante oficio 51000000-EEA-189-2007 del 10 de enero de 2007, esta última mediante oficio 13100900-0194 del 25 de enero de 2007, nos informó que en la dependencia de la Secretaría Provincial solo se receptaban las solicitudes de continuación voluntaria, pero quienes hacían la verificación y análisis de los documentos eran los operadores del Departamento de Afiliación y Control Patronal; además indicó que no ha inobservado ninguna norma, toda vez que de conformidad al numeral 4 del Art. 86 del ROF, corresponde a la Dirección de Desarrollo Institucional del IESS revisar y actualizar los procesos administrativos de la institución.

El Grupo de Trabajo de Afiliación y Control Patronal de la Agencia de Milagro, tampoco tuvo a su cargo la recepción de las solicitudes de continuación y afiliación voluntaria durante el periodo del alcance del examen, al respecto el Coordinador de la Agencia mediante oficio 13000905-1732 del 28 de noviembre de 2006, nos informó que dispuso a la Secretaria de la Agencia asuma la gestión de las afiliaciones voluntarias por cuanto la dependencia quedó reducida en personal por el proceso de

  
catorce

EE Proceso de calificación de solicitudes de continuación y afiliación voluntaria en Guayas, Manabí, El Oro y Los Ríos

desvinculación iniciado en 1999, pero que a partir del 15 de noviembre de 2006, dicho proceso está a cargo del Responsable del Area de Afiliación.

Mediante oficio 51000000-EEA-207 del 16 de abril de 2007, solicitamos al Director Provincial del Guayas, nos informe las razones por las que no dispuso la aplicación del numeral 1 del Art. 24 del ROF, a fin de que todo el proceso de calificación de las solicitudes de continuación y afiliación voluntaria estén bajo la responsabilidad del Departamento de Afiliación y Control Patronal o de los Grupos de Trabajo de Afiliación y Control Patronal de las Agencias, quien con oficio 13000900-0433 del 17 de abril de 2007, nos informó que "no dispuso acción alguna para la recepción de las solicitudes conforme a las resoluciones C. I. 100 y C. D. 021 por cuanto tenía conocimiento de manera extraoficial, que se estaba reglamentando el procedimiento para las afiliaciones voluntarias".

A fin de conocer las causas por las que el Grupo de Trabajo de Afiliación y Control Patronal de Los Ríos, no tuvo a su cargo el proceso de calificación de solicitudes de continuación y afiliación voluntaria desde el 1 de enero de 2004 hasta el 14 de febrero de 2005, solicitamos al Director Provincial nos indique por qué no aplicó la disposición del numeral 1 del Art. 24 del ROF, quien nos manifestó mediante oficio 13001200-1798 del 27 de noviembre de 2006, que la Secretaria Provincial solo se limitó a la recepción de los documentos, toda vez que el trámite se realizaba en el Departamento de Afiliación y Control Patronal de Guayaquil.

De acuerdo a entrevista realizada a la Secretaria de la Dirección Provincial Los Ríos, nos informó que durante el periodo de su gestión despachó 4 expedientes a Guayaquil, de los cuales fueron aprobados 2 y uno de ellos pagó la primera imposición al IESS.

Mediante oficios 51000000-EEA-199-2007 y 51000000-EEA-200-2007 del 14 de febrero de 2007, solicitamos a los ex Directores de Desarrollo Institucional del IESS, nos informen las razones por qué no aplicaron las instrucciones administrativas contempladas en el Art. 86 del ROF, en las jurisdicciones de Guayas y Los Ríos, por el cual un ex Director, pese a contestar las 2 peticiones con oficio 631000000-0126 del 8 de marzo de 2007, no informó nada sobre el particular.

  
quince

## EE Proceso de calificación de solicitudes de continuación y afiliación voluntaria en Guayas, Manabí, El Oro y Los Ríos

La causa para que este proceso operativo no se implante conforme a las disposiciones vigentes, obedece a que la aplicación del ROF, generó la eliminación de varias dependencias, supresión de partidas presupuestarias y desvinculación del personal; y la creación de nuevas dependencias y grupos de trabajo por procesos administrativos funcionales.

Los responsables de las áreas y secciones encargadas de llevar adelante el proceso, no reasignaron funciones direccionando el trámite y mantuvieron procedimientos tradicionales, al margen de las disposiciones enunciadas que debilitaron el control y eficiencia del proceso.

El Director Provincial Guayas y el Director Provincial Los Ríos, han inobservado lo dispuesto en el literal b) del Art. 38 de la Ley de Seguridad Social; los servidores, ex Directores de Desarrollo Institucional del IESS, han inobservado lo dispuesto en el numeral 4 del Art. 86 del ROF; y, la servidora Jefa del Departamento de Afiliación y Control Patronal Guayas, ha inobservado lo dispuesto en el numeral 1 del Art. 24 del ROF, por cuanto no asumió el proceso de afiliación voluntaria desde la recepción de la solicitud.

### OPINIÓN DE LOS AUDITADOS

El Director Provincial del Guayas, mediante oficio 13000900-0787 del 11 de julio de 2007, nos informó que las disposiciones legales, instructivos, normas de procedimiento, etc. que son emitidas por los organismos superiores del IESS, son dispuestas su aplicación mediante oficios circulares emitidos por la Secretaría General del IESS, y que éstos son dirigidos a los diferentes funcionarios de las direcciones provinciales, por lo que corresponde a cada uno de ellos, acatarlos. Además, señaló que cuando alguna disposición requiera de aclaración, efectúa sesiones de trabajo para su análisis y discusión.



*discusión*

### **CRITERIO DE AUDITORÍA**

El equipo de auditoría, se ratifica en el criterio anterior, porque el Director Provincial del Guayas no aporta evidencia de su acción ejecutiva sobre el proceso examinado, conforme lo establece el literal b) del Art. 38 de la Ley de Seguridad Social.

### **CONCLUSIÓN**

La recepción de las solicitudes de afiliación por continuación voluntaria por parte del personal de la Secretaría Provincial del Guayas y el trámite de las continuaciones y afiliaciones voluntarias por parte de la Secretaría de la Agencia de Milagro y por la Secretaría Provincial de Los Ríos, no fue procedente, toda vez que dicha responsabilidad está a cargo de manera global por el Departamento de Afiliación y Control Patronal Guayas y por los Grupos de Trabajo de Afiliación y Control Patronal de la Agencia de Milagro y de la Dirección Provincial Los Ríos.

### **RECOMENDACIÓN 2**

#### **AL DIRECTOR GENERAL DEL IESS**

Dispondrá a la Dirección de Desarrollo Institucional del IESS que, en coordinación con los Directores Provinciales de Guayas y Los Ríos, instrumente la aplicación de los procedimientos que rigen todo el proceso de calificación de las solicitudes de afiliación voluntaria desde la recepción hasta el archivo de la documentación concluido el trámite, mediante la elaboración de un manual de procedimientos o instructivo, instrumento al que deberá anexarse los flujogramas y cronogramas de las operaciones que demanda el proceso.



*diecisiete*

## DOCUMENTACIÓN DE RESPALDO LEGITIMA LA CONCESIÓN DE AFILIACIONES VOLUNTARIAS Y SU ARCHIVO ORGANIZADO FACILITA EL CONTROL

En las jurisdicciones examinadas, la documentación de respaldo de los expedientes de afiliaciones voluntarias está incompleta, y no mantienen un archivo adecuado y organizado, como se menciona:

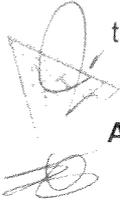
### **PROVINCIA DEL GUAYAS:**

#### **Matriz de Guayaquil:**

Se encontró lo siguiente:

1. En el año 2005, los expedientes de 2 afiliadas no tienen la documentación completa, toda vez que hacen falta, la orden de examen médico, la carta de aceptación y comprobante de ingreso por pago de la primera imposición (Anexo 2).
2. No se constató el número de aspirantes que iniciaron el trámite durante el periodo del alcance del examen, toda vez que las guías diarias de aspirantes que inician el trámite, se encuentran la mayoría traspapeladas; y, no existe un archivo organizado de manera cronológica de las guías emitidas durante el periodo del alcance del examen.
3. Tampoco se controla mediante guías los envíos de documentos a otras dependencias relacionadas con el proceso de calificación y concesión de afiliaciones voluntarias.

Las causas que originan la falta de documentación en los expedientes de afiliaciones voluntarias, obedece a que no existe un registro de los usuarios que ingresan al trámite, y falta de control en la recepción, trámite y archivo de la documentación.



#### **Agencia de Milagro:**

Se estableció lo siguiente:

*dicado*

EE Proceso de calificación de solicitudes de continuación y afiliación voluntaria en Guayas, Manabí, El Oro y Los Ríos

1. En el año 2004, 29 expedientes que representan el 59% del total de la muestra no tienen la documentación completa.
2. En el año 2005, 17 expedientes que representan el 31% del total de la muestra no tienen la documentación completa.

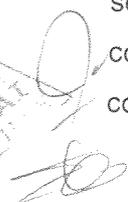
Las causas de la documentación incompleta en los expedientes de afiliaciones voluntarias obedece a que la servidora Secretaria de la Agencia no realizó el ingreso inmediato de los documentos, ni utilizó guías para el envío de éstos de una área hacia otra y tampoco lleva registro de la correspondencia, inconsistencias que provocaron el traspapelamiento de los documentos.

**PROVINCIA DE LOS RÍOS:**

Se examinó 11 trámites iniciados en la matriz de Babahoyo y 9 en la Agencia de Quevedo, estableciéndose lo siguiente:

1. Los trámites de la matriz de Babahoyo no tienen la documentación completa, toda vez que en el año 2004 solo existe el pedido de realizar los exámenes médicos en la matriz de Guayaquil de dos aspirantes; y en el año 2005, se nos proporcionó una nómina de 9 aspirantes que iniciaron el trámite.
2. No existe un archivo organizado y adecuado que permita obtener información confiable, oportuna y veraz.

Las causas que originan la falta de documentación en los expedientes de afiliaciones voluntarias y la desorganización de archivos, obedece a que no existe un registro de los aspirantes que ingresan al trámite, tampoco se controla mediante guías los envíos de documentos a otras dependencias relacionadas con el proceso. La situación señalada se agrava más porque la documentación ha sido trasladada a una bodega contigua al Area de Afiliación, local que no guarda las condiciones mínimas para la conservación de los archivos, como son la luminosidad y el aseo continuo.

  
dicámore

**PROVINCIA DE MANABÍ:**

En la muestra de expedientes de los años 2004 y 2005, se estableció lo siguiente:

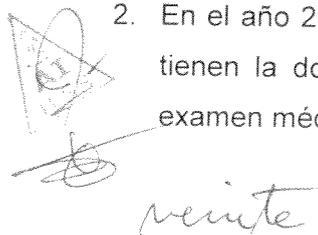
1. En el año 2004, 6 expedientes que representan el 20% del total de la muestra no tienen la documentación completa, toda vez que hacen falta la orden de examen médico, el informe médico, la carta de aceptación y el comprobante de ingreso por pago de la primera imposición.
2. No existe un archivo organizado y adecuado que permita obtener información confiable y veraz.
3. No existe un registro de los usuarios que ingresan al trámite, tampoco se controla mediante guías los envíos de documentos a otras dependencias relacionadas con el proceso de calificación y concesión de afiliaciones voluntarias.

Las causas que originan la desagregación de la documentación en los expedientes de afiliaciones voluntarias, obedece a que no existe un registro de los aspirantes que ingresan al trámite, ni se controla la documentación que se recepta para el trámite; situación que determina que en los legajos de expedientes individuales no conste toda la información procesada durante la calificación y concesión de las afiliaciones voluntarias.

**PROVINCIA DE EL ORO:**

En la muestra de expedientes de los años 2004 y 2005, se encontró lo siguiente:

1. En el año 2004, 2 expedientes que corresponden a dos afiliados, no tienen la orden de examen médico.
2. En el año 2005, 9 expedientes que representan el 30% del total de la muestra no tienen la documentación completa, toda vez que en 8 hacen falta la orden de examen médico y en el expediente de un afiliado falta el informe médico.



Handwritten signature and stamp.

3. No existe un archivo y registro de documentos adecuado y organizado. No se elaboran guías cuando los aspirantes inician el trámite o cuando la documentación se envía a otras dependencias.
4. La operadora del proceso no exigió la solicitud escrita a los aspirantes a afiliación voluntaria al momento de iniciar el trámite, sino cuando el aspirante entregaba al operador del proceso el informe de la evaluación médica, recién llenaba el formulario impreso REGISTRO DE AFILIACION INDIVIDUAL (DATOS PERSONALES), datos que en la misma fecha eran digitados en el sistema Unix.

Se solicitó información con oficio 51000000-EEA-124-2006 del 5 de octubre de 2006 y nómina anexa, al ex Jefe del Departamento de Afiliación y Control Patronal sobre las razones por las que los expedientes de afiliación voluntaria no contienen la documentación completa, quien al contestar el oficio de la referencia, no justificó la inconsistencia; razón por la cual no deslindó responsabilidades. Además, nos informó que estuvo a cargo de la gestión hasta el 5 de junio de 2005.

La NCI 130-04 **Herramientas para evaluar el sistema de información y comunicación, dice:**

*"...El suministro de información a los usuarios, con detalle suficiente y en el momento preciso, permitirá cumplir con sus responsabilidades de manera eficiente y eficaz..."*

La NCI 210-04 **Documentación de respaldo y su archivo, dice:**

*"Toda entidad pública dispondrá de evidencia documental suficiente, pertinente y legal de sus operaciones. La documentación sustentatoria de transacciones financieras, operaciones administrativas o decisiones institucionales, estará disponible, para acciones de verificación o auditoria, así como para información de otros usuarios autorizados, en ejercicio de sus derechos..."*

A más de las causas específicas mencionadas, en términos generales, en las jurisdicciones examinadas, las causas que originaron la falta de documentación en los expedientes de afiliaciones voluntarias, obedeció a la inexistencia de registros de los usuarios que ingresaron al trámite, la no utilización de guías de trámite de la

  
reintegro

documentación respectiva e inclusive la manipulación de los documentos por el propio usuario.

La situación comentada originó archivos desorganizados e inadecuados que no permiten obtener información confiable, y consecuentemente incidieron al suministro de ésta a los usuarios con detalle necesario en el momento oportuno, y en el direccionamiento adecuado del trámite.

La Jefa del Departamento de Afiliación y Control Patronal Guayas, el Director Provincial Los Ríos y los servidores ex Jefe y Jefa del Departamento de Afiliación y Control Patronal El Oro, han inobservado disposiciones contenidas en la NCI 130-04 Herramientas para evaluar el sistema de información y comunicación y la NCI 210-04 Documentación de respaldo y su archivo; y el servidor Oficinista 2 (Operador del Area de Afiliación Manabí), ha inobservado disposiciones contenidas en la NCI 210-04 Documentación de respaldo y su archivo; por existir un alto porcentaje de expedientes que no tienen toda la documentación de soporte, y el sistema de archivos y comunicaciones del proceso de calificación y concesión de afiliaciones voluntarias es inadecuado.

#### **OPINIÓN DEL AUDITADO**

El oficinista 2, Operador del Area de Afiliación de Manabí, mediante oficio s/n del 19 de julio de 2007, nos informó tres puntualizaciones, en las que en la primera expone sobre 6 expedientes, los mismos que no son los casos que se plantean en el comentario.

#### **CRITERIO DE AUDITORIA**

El equipo de auditoría, se ratifica en el criterio anterior, por cuanto el servidor antes indicado no aporta evidencia en el proceso examinado.

#### **CONCLUSIÓN**

Existe un alto porcentaje de expedientes que no contienen toda la documentación de

  
*reunidos*

soporte, y el sistema de archivos y comunicaciones del proceso de calificación y concesión de afiliaciones voluntarias no funciona adecuadamente, por lo tanto no se genera información oportuna y confiable.

### RECOMENDACIÓN 3

#### A LOS DIRECTORES PROVINCIALES DEL IESS GUAYAS, LOS RÍOS, MANABÍ Y EL ORO

Ordenarán a los Subdirectores de Servicios al Asegurado, supervisar el proceso de calificación y concesión de afiliaciones voluntarias y asegurar que los expedientes aperturados contengan toda la documentación de respaldo y que se mantenga en archivos organizados y adecuados.

#### APLICACIÓN DE PROCESOS ADMINISTRATIVOS SIMPLIFICADOS BENEFICIAN LA ATENCIÓN A LOS USUARIOS Y A LA IMAGEN INSTITUCIONAL

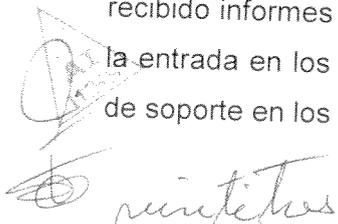
En todas las jurisdicciones examinadas se detectó marcada lentitud en el trámite del proceso de calificación de las solicitudes de afiliaciones voluntarias que en la mayoría de los casos, es de 60 hasta 220 días. Igualmente se apreció gran cantidad de trámites en abandono o paralizados en las unidades médicas.

El análisis específico demostró lo siguiente:

#### PROVINCIA DEL GUAYAS:

##### Matriz de Guayaquil:

Dos servidores operadores del Area de Afiliaciones, han demorado hasta 20 días solo para emitir la orden de examen médico después de receptor la documentación; han recibido informes médicos que han tenido más de 30 días de emitidos; no han suscrito la entrada en los carné de afiliación; y, tampoco han colocado toda la documentación de soporte en los respectivos expedientes.



EE Proceso de calificación de solicitudes de continuación y afiliación voluntaria en Guayas, Manabí, El Oro y Los Ríos

Al trámite de calificación y concesión de las afiliaciones voluntarias, no se le hace seguimiento, a fin de agilizarlos. Sobre el particular, mediante oficio 51000000-EEA-190-2007 del 11 de enero de 2007, solicitamos a la Subdirectora de Servicios al Asegurado nos informe, la misma que hasta la fecha no contesta.

En el año 2004 (Anexo 2), en 18 trámites que representan el 13% del total de la muestra, la demora fue de 4 hasta 12 meses; en 62 expedientes que representan el 45% del total de la muestra, no tienen en el carné de afiliación suscrito la fecha de entrada como afiliado voluntario.

En el año 2005 (Anexo 2), en 23 trámites que representan el 15% del total de la muestra, la demora superó los 7 meses; en 50 expedientes que representan el 34% del total de la muestra, no tienen en el carné de afiliación suscrito la fecha de entrada como afiliado voluntario.

A fin de conocer las causas de las perturbaciones ocasionadas en el proceso de concesión de afiliaciones voluntarias, solicitamos información a la Jefa del Departamento de Afiliación y Control Patronal mediante oficio 51000000-EEA-062-2006 del 19 de julio de 2006, la misma que con oficio 13100900-2180 del 1 de septiembre de 2006, nos informó que se debe, en mayor grado, a la actitud del solicitante ya que no cumple con los requisitos establecidos, como por ejemplo puede estar afiliado o vuelve a ingresar al régimen de seguro general obligatorio, tarda el retiro de la orden de examen médico, no agiliza la presentación de los exámenes ordenados por el médico, no se acerca a tiempo a retirar los resultados del informe médico, ni la carta de aceptación de la afiliación voluntaria.

El equipo de auditoría, estableció que las causas comentadas por la Jefa del Departamento de Afiliación y Control Patronal son razonables, porque gran parte de la tardanza en la concesión de continuación y afiliación voluntaria, obedece a que los propios aspirantes no tienen una visión de la totalidad del trámite y no son perseverantes en la vigilancia e impulso de las acciones ejecutadas por la administración, situación que se ahonda más por cuanto la institución carece de un instructivo que señale plazos o términos para los actos ocasionados en el proceso.

A handwritten signature in blue ink is written over a circular stamp. The stamp contains the text 'AUDITORIA' and '1999'.

*continuación*

**Agencia de Milagro:**

Durante los años 2004 y 2005, el proceso de calificación y concesión de afiliación por continuación y afiliación voluntaria presentó varias inconsistencias que demoraron el trámite, tanto en el área administrativa como en la área médica, siendo las de mayor incidencia la desagregación y falta de información en los expedientes, tardía emisión de órdenes de evaluación médica, excesivo tiempo del resultado de la evaluación médica, falta de seguimiento del trámite; gestión que evidencia los siguientes resultados:

1. En el año 2004 el tiempo más corto del trámite fue de 10 días y el más largo fue de 102 días, con un promedio de duración de 27 días aproximadamente.
2. En el año 2005 el tiempo más corto del trámite fue de 3 días y el más largo fue de 167 días, con un promedio de duración de 66 días aproximadamente.
3. La tardanza que acusan los trámites, incidió principalmente el proceso de la evaluación médica, desde la emisión de la orden respectiva, su ejecución y emisión del informe.

Sobre el particular, insistentemente se solicitó información a la Secretaria de la Agencia mediante oficios 51000000-EEA-169-2006 y 51000000-177-2006 de los días 9 y 21 de noviembre de 2006, la misma que con oficio s/n del 22 de diciembre de 2006 se dirigió al Coordinador de la Agencia, informando que la documentación de las solicitudes receptadas de afiliaciones voluntarias eran enviadas al Departamento de Afiliación y Control Patronal de Guayaquil. Conforme a entrevista practicada el 10 de noviembre de 2006, informó que desde el 18 de mayo de 1999 hasta fines de mayo de 2004, al iniciar el trámite entregaba la orden de examen médico para el Hospital de Milagro, y luego de recibir el informe médico, el expediente lo enviaba a Seguros Especiales de la matriz de Guayaquil; al final del trámite entregaba la carta de aceptación en el caso de la continuación voluntaria y en los voluntarios puros ordenaba que paguen la primera imposición. Informa además, que a partir del 7 de junio de 2004 todo el trámite se hacía en la Agencia de Milagro, y que a partir de julio



*Verificamos*

EE Proceso de calificación de solicitudes de continuación y afiliación voluntaria en Guayas, Manabí, El Oro y Los Ríos

de 2006, este proceso lo lleva el Hospital de Milagro y que ella solo se remite a informar a los aspirantes, los requisitos requeridos.

Solicitamos al Director del Hospital de Milagro mediante oficios 51000000-EEA-167-2006 y 51000000-EEA-175 de los días 8 y 21 de noviembre del 2006, información sobre los informes médicos emitidos y los pacientes de afiliación voluntaria que fueron atendidos durante el periodo del alcance del examen, el mismo que con oficio 322171101-1044 del 21 de noviembre de 2006, no envió la nómina de los informes médicos emitidos, sino que se limitó a contestar que los informes médicos emitidos, incluyendo los exámenes médicos, eran enviados a la Agencia, y en cuanto a los pacientes de afiliación voluntaria atendidos en el hospital, informó que fueron 4 en el año 2004 y 6 en el año 2005. De la información proporcionada, solo un paciente afiliado en el año 2005, fue atendido en ese año.

**PROVINCIA DE LOS RÍOS:**

En la matriz de Babahoyo, no se pudo verificar expedientes de continuación y afiliación voluntaria durante los años 2004 y 2005, por cuanto la documentación está trasapelada.

En la Agencia de Quevedo, se estableció que en el año 2004 iniciaron el trámite de afiliación voluntaria 3 ciudadanos y 6 en el año 2005.

La actual Responsable del Area de Afiliaciones de Babahoyo, nos informó mediante comunicación 079-2006 del 17 de mayo de 2006, que las afiliaciones tanto de continuación y afiliación voluntaria, a partir de 2006, son tramitadas en su totalidad en la matriz, pero que hasta la fecha de la referencia aún no se ha instalado el sistema Unix y que tampoco se ha nominado al Médico Evaluador.

El Director Provincial de Los Ríos, mediante comunicación 13001200-1662 del 6 de noviembre de 2006, nos informó que no se ha instalado el sistema Unix, por cuanto el Responsable del Grupo de Trabajo del Sistema Informático del Guayas en visita realizada a Babahoyo, había informado que no era necesario instalarlo, toda vez que el nuevo sistema de Historia Laboral lo va a reemplazar, por su parte el Gerente del

  
reintegro

Hospital de Babahoyo, nos informó que el Subdirector de Hospitalización y Ambulatorio nombró como Médico Evaluador a un Médico Tratante de dicho nosocomio.

En la Dirección Provincial de Los Ríos, no existe un proceso básico, organizado para atender la demanda de servicios de los interesados en afiliarse como voluntario al sistema de Seguridad Social, situación que se agrava por la escasa gestión del titular provincial para asumir la ejecución independiente de los procesos que le corresponden por su nivel administrativo.

#### **PROVINCIA DE MANABÍ:**

No obstante que la Dirección Provincial mantenía un instructivo básico de operación del sistema de afiliación voluntaria, como fue la Acta de Trabajo del 11 de diciembre de 2002, que estableció plazos y términos del trámite, existió dilación en los procesos de calificación de solicitudes de afiliaciones voluntarias. Las inconsistencias no fueron tratadas con oportunidad, conforme al Acta, es así que la mayor incidencia de la demora del trámite se presenta en la emisión del informe de la evaluación médica, recepción incompleta de documentos, etc., y que no tuvo el seguimiento y monitoreo necesario que asegure su observancia y cumplimiento, así:

1. En el año 2004, el tiempo más corto del trámite fue de 20 días correspondiente a un afiliado y el más largo fue de 120 días, con un promedio de duración de 60 días aproximadamente.
2. En el año 2005, el tiempo más corto del trámite fue de 26 días correspondiente a una afiliada y el más largo fue de 210 días, con un promedio de duración de 84 días aproximadamente.

El equipo de auditoría, estableció que gran parte de la tardanza en la concesión de continuación y afiliación voluntaria, obedece a que los propios aspirantes no tienen una visión de la totalidad del trámite y no son perseverantes en el impulso de las acciones ejecutadas por la administración, por cuanto la institución carece de un instructivo que señale plazos y términos para el desarrollo del proceso.

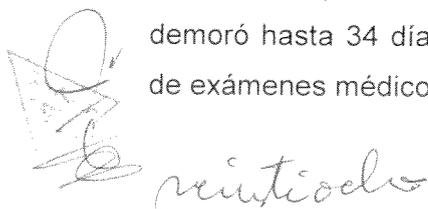
  
veintisiete

**PROVINCIA DE EL ORO:**

**Matriz de Machala:**

Durante los años 2004 y 2005, el proceso de calificación de afiliados voluntarios por continuación y puros presentó varias inconsistencias, tanto en lo administrativo como en lo médico, siendo las de mayor incidencia las siguientes:

1. En el año 2004, el tiempo más corto del trámite fue 17 días y el más largo 276 días, con un promedio de duración de 76 días aproximadamente. Se determinó que para emitir la orden del examen médico a un aspirante, se requirió 13 días, la misma que debió ser automática con la recepción inicial. Sin embargo, la mayor dilación del trámite se generó entre la emisión del informe médico y la del pago de la primera cotización como voluntario, siendo más lentos los trámites de dos afiliados, cuyos trámites demoraron 183 días el uno y 166 días el otro (Anexo 3).
2. En el año 2005, el tiempo más corto del trámite fue 17 días y los dos más largos demoraron 180 días cada uno; con un promedio de duración de 67 días aproximadamente. La mayor demora se generó entre la emisión del informe médico y el pago de la primera cotización como voluntario, como fueron los trámites de dos afiliados que demoró 157 días el uno y 53 días el otro (Anexo 3).
3. En el área médica se evidenció la mayor demora del trámite, y es así que durante el periodo auditado, los usuarios requirieron entre 58 hasta 113 días para obtener el informe médico (Anexo 3).
4. A partir de julio de 2005, el Médico Evaluador remitió los informes médicos emitidos a la servidora Responsable de Facturación del Hospital de Machala, a fin de que el aspirante cancele en Tesorería el costo de la evaluación médica, y ya no directamente a la Jefa del Departamento de Afiliación y Control Patronal; detectando que durante el periodo en referencia, este traslado de información demoró hasta 34 días. Esta acción debió generarse en conjunto con las órdenes de exámenes médicos ( Anexo 4).



Handwritten signature and stamp. The signature is in cursive and appears to read 'reintido'. To the left of the signature is a circular stamp with some illegible text and a central emblem.

EE Proceso de calificación de solicitudes de continuación y afiliación voluntaria en Guayas, Manabí, El Oro y Los Ríos

A fin de conocer las causas de la lentitud para la concesión de la afiliación voluntaria, solicitamos su opinión al ex Jefe del Departamento de Afiliación y Control Patronal mediante oficio 51000000-EEA-120-2006 del 3 de octubre de 2006, quien mediante oficio s/n del 6 de octubre de 2006, nos respondió que una afiliada tardó 276 días para afiliarse por los motivos siguientes: el 3 de diciembre de 2003 le emitió la orden de examen médico, pero que en el expediente encontró que tenía exámenes de laboratorio del mes de septiembre de 2003 y también posteriores a la fecha de la orden del examen médico como es lógico, sin embargo el informe médico fue emitido el 26 de marzo de 2004, hasta esa fecha llevaba 113 días con el trámite, la situación se ahondó más cuando recién el 4 de agosto de 2004 se presentó a concluir el trámite, o sea después de 150 días, razón por lo que el primer pago que lo hizo a partir de abril de 2004, lo canceló con mora; también manifestó que otra afiliada tardó 6 meses debido a lo siguiente: el 11 de enero de 2005 le emitió la orden de examen médico, cuyo informe médico le fue concedido el 6 de mayo de 2005, generando hasta esa fecha 115 días en trámite, fecha en la que concurre a culminar el trámite, pero el pago lo realiza el 11 de julio de 2005, por lo que incurre en incrementar más de dos meses al trámite. En otra afiliada, que obtuvo el informe médico el 12 de enero de 2004, nos informó que desconoce la razón por la que demoró 151 días para realizar el primer pago a partir de febrero de 2004, el mismo que lo hizo el 12 de julio de 2004. Concluyó que la mayoría de los retrasos obedece a que el afiliado no se somete oportunamente a los exámenes ordenados por el médico evaluador, que hay que exigirle que lo haga dentro del plazo determinado; también señaló que en ocasiones el médico evaluador emite su informe tardíamente y que en el área médica existen desfases en el proceso por falta de preparación del personal involucrado.

La Responsable de Facturación del Hospital de Machala, nos informó que ella después de realizar el oficio y hacer firmar por el Gerente del Hospital, lo despachaba a la Jefa del Departamento de Afiliación y Control Patronal, que posiblemente el Médico Evaluador le enviaba con retraso. Al respecto, no se pudo establecer de quien era el retraso, toda vez que en el año 2005, la Responsable de Facturación del nosocomio, no llevó registro de correspondencia emitida o recibida en el trámite.

  
veintinueve

EE Proceso de calificación de solicitudes de continuación y afiliación voluntaria en Guayas, Manabí, El Oro y Los Ríos

La NCI 210-05 **Oportunidad en el registro de los hechos económicos**, dice:

*“Las operaciones deben registrarse en el momento en que ocurren, a fin de que la información continúe siendo relevante y útil para la entidad que tiene a su cargo el control de las operaciones y la toma de decisiones...”.*

La NCI 400-07 **Procesamiento y entrega de datos**, dice:

*“...La información procesada será entregada en forma oportuna y completa a los usuarios autorizados, dejando constancia escrita de esta entrega”.*

El Art. 3 del Instructivo para la continuación voluntaria del Seguro, dice:

**“CADUCIDAD:** *La orden del examen médico, tendrá una validez de treinta (30) días; y, por una sola vez, podrá ser renovada, dentro del plazo de ciento cincuenta días (5 meses), contados a partir de la fecha de otorgamiento”.*

El proceso de calificación de las solicitudes de continuación y afiliación voluntaria, soporta el mismo patrón de inconsistencias administrativas e informáticas en todas las jurisdicciones examinadas, cuyos efectos más relevantes son el trámite es demasiado largo y carencia de información con expedientes que tienen la documentación incompleta, así como la falta de comunicación con el usuario que agiliza el proceso.

La falta de eficacia que se traduce en la lentitud del trámite y deserción de usuarios, depende en mayor grado de la emisión del informe médico, sumado a la gestión administrativa que adolece de falta de instructivo que señale los términos y plazos para cada actividad, tanto de servidores como de los usuarios para el cumplimiento de sus obligaciones que permitan perfeccionar la operación de afiliación voluntaria y agilizar la cobertura de los servicios que buscan los interesados en afiliarse como voluntarios.

La situación comentada no genera confianza en la información procesada, no se puede determinar con exactitud un cronograma del trámite y la gestión muy lenta del mismo, provoca el abandono del aspirante, generando como consecuencia la pérdida de recursos institucionales.



La Subdirectora de Servicios al Asegurado Guayas, la Jefa del Departamento de

*[Firma manuscrita]*

EE Proceso de calificación de solicitudes de continuación y afiliación voluntaria en Guayas, Manabí, El Oro y Los Ríos

Afiliación y Control Patronal Guayas, el Director Provincial Los Ríos, el ex Jefe del Departamento de Afiliación y Control Patronal El Oro y la Jefa del Departamento de Afiliación y Control Patronal El Oro, han inobservado disposiciones contenidas en la NCI 210-05 Oportunidad en el registro de los hechos económicos, la NCI 400-07 Procesamiento y entrega de datos y el Art. 3 del Instructivo para la continuación voluntaria del Seguro; dos servidores ex Jefes del Departamento de Afiliación y Control Patronal Manabí, y el servidor Oficinista 2 (Operador del Area de Afiliación Manabí), han inobservado las disposiciones contenidas en la NCI 210-05 Oportunidad en el registro de los hechos económicos, la NCI 400-07 Procesamiento y entrega de datos y la Acta de Trabajo para establecer plazos y términos en el Proceso de Afiliación y Continuaciones Voluntarias suscrita el 11 de diciembre de 2002; toda vez que el proceso de calificación y concesión de afiliaciones voluntarias y la cobertura de los servicios que deben recibir los nuevos afiliados tardan mucho y el proceso no asegura la oportunidad y eficacia del trámite.

#### **OPINIÓN DE LOS AUDITADOS**

La Subdirectora de Servicios al Asegurado Guayas, mediante oficio 13100900-1-556 del 2007.07.13, nos informó que el Consejo Directivo del IESS, declaró prioridad la aplicación de los procesos administrativos e informáticos para historia laboral, préstamos quirografarios y fondos de reserva. No informó, las razones por las que no supervisó las actividades del Departamento de Afiliación y Control Patronal.

El ex Jefe del Departamento de Afiliación y Control Patronal Manabí que gestionó desde el 1 de enero hasta el 29 de agosto de 2004, mediante oficio 071-2007-ALS del 17 de julio de 2007, nos informó que desconocía el contenido del Acta de Trabajo del 11 de diciembre de 2002; manifestó que la mayor tardanza se dio en el área médica. No explicó las razones que como Jefe del Departamento debió coordinar actividades con los servidores del área médica.

El ex Jefe del Departamento de Afiliación y Control Patronal Manabí que laboró desde el 30 de agosto hasta el 10 de noviembre de 2004, mediante oficio s/n del 16 de julio de 2007, nos informó que desconocía del contenido del Acta de Trabajo del 11 de

  
Trujillo y Muro

diciembre de 2002. De la revisión a la muestra año 2004, se estableció que los expedientes iniciados en su corta gestión de 60 días, no incurrieron en retraso.

El ex Jefe del Departamento de Afiliación y Control Patronal Manabí que gestionó desde el 11 de noviembre de 2004 hasta el 30 de octubre de 2005, mediante oficio s/n del 16 de julio de 2007, nos informó que desconocía del contenido del Acta de Trabajo del 11 de diciembre de 2002; manifestó que el informe de auditoría no revela de manera pormenorizada los casos en que ha incurrido en demora. Informó que la mayor lentitud se da en el área médica, pero no explicó las razones por las cuales no coordinó actividades con los servidores del área médica.

El ex Jefe del Departamento de Afiliación y Control Patronal Manabí que gestionó desde el 31 de octubre hasta el 31 de diciembre de 2005, mediante oficio s/n del 18 de julio de 2007, nos informó que su gestión fue muy corta (60 días). De la revisión de la muestra año 2005, se estableció que los expedientes ingresados durante su gestión no incurrieron en demora.

El Oficinista 2, Operador del Area de Afiliación Manabí, mediante oficio s/n del 19 de julio de 2007, nos informó que la mayor tardanza se generó en el área médica, criterio que lo compartimos; pero no explicó las razones de su propia demora.

#### **CRITERIO DE AUDITORÍA**

El equipo de auditoría, se ratifica en el criterio anterior, en lo concerniente a hechos evidenciados de los ex Jefes del Departamento de Afiliación y Control Patronal Manabí.

El equipo de auditoría, en virtud de la corta gestión, acoge los criterios de los ex Jefes del Departamento de Afiliación y Control Patronal Manabí que laboraron entre el 30 de agosto y 10 de noviembre de 2004, y 31 de octubre hasta el 31 de diciembre de 2005, respectivamente.

 treinta y des

## CONCLUSIÓN

El proceso de calificación y concesión de afiliaciones voluntarias no tiene una cobertura estándar que asegure la oportunidad y eficacia del trámite, por cuanto carece de un manual administrativo.

## RECOMENDACIÓN 4

### AL DIRECTOR GENERAL DEL IESS

Dispondrá a la Dirección del Seguro General de Salud Individual y Familiar y a la Dirección de Desarrollo Institucional del instituto que, en el proyecto de instructivo que deberá elaborar según la recomendación 2 de este informe, se incluyan los términos que deben cumplirse en el proceso de calificación y concesión de afiliaciones voluntarias, a fin de que se agilite su trámite en un tiempo no mayor a treinta (30) días. Además, el instructivo deberá contemplar el término de validez de los exámenes médicos y de la evaluación correspondiente, a fin de asegurar la cobertura de los riesgos de aseguramiento.

## ADECUADOS PROCESOS DE REGISTRO MAGNÉTICO GARANTIZAN LA INFORMACIÓN Y CONTROL

El proceso de calificación de solicitudes de afiliaciones voluntarias utiliza el sistema Unix, como base de datos amplia de almacenamiento y respuesta, con el objeto de brindar un sistema de recaudación rápido, seguro y confiable, donde se obtiene una cuenta individual al momento, procedimiento a través del cual el afiliado voluntario adquiere los servicios que el IESS brinda a sus afiliados, como son la jubilación y atención médica, según lo define el Subdirector de Servicios Informáticos en oficio 631000000-0042 del 24 de enero de 2007.

El registro de datos en el sistema Unix no es confiable, los operadores no conocen con exactitud su propósito y funcionamiento y su acceso es restringido, limitando el accionar administrativo de este proceso, deficiencia que de una u otra forma está

*Tricenta y tres*

presente en todas las dependencias examinadas, como se menciona de nuestro análisis:

**PROVINCIA DEL GUAYAS:**

**Matriz de Guayaquil:**

El universo de afiliados por continuación y afiliación voluntaria registrado en el sistema Unix, cortado al 31 de enero de 2005 fue de 7.695 afiliados y al 30 de noviembre de 2005, 5.583 afiliados, o sea hubo un decremento de 2.112 afiliados en el lapso de 10 meses. Los nuevos afiliados que concluyeron el trámite durante el periodo del alcance del examen fueron 234, de los cuales 54 corresponden al año 2004 y 180 al año 2005, conforme a información proporcionada por el Coordinador del Sistema Informático. Por otra parte se determinó que tampoco se conoce como se dan de baja a los registros y el destino de esa información.

A fin de conocer las causas de la inconsistencia del universo de afiliados voluntarios en el sistema Unix, solicitamos información de manera insistente a la Jefa del Departamento de Afiliación y Control Patronal con oficios 51000000-EEA-012-2006, 51000000-EEA-015-2006, 51000000-EEA-059-2006 y 51000000-EEA-075-2006 de los días 22 y 24 de marzo, 7 de junio y 31 de agosto de 2006, respectivamente, y nos contestó mediante oficio 13100900-2074 del 30 de agosto de 2006, que el universo total de afiliados voluntarios disminuye por cuanto muchos de ellos solicitan la prestación de jubilación y otros dejan de pagar sus aportes posiblemente por no tener recursos económicos para hacerlo. En cuanto a la nómina de aspirantes que iniciaron el trámite, informó que este requerimiento lo trasladó a Servicios Informáticos para que informe; paralelamente nuestro equipo recibió contestación del Subdirector de Servicios Informáticos con oficio 63100000-0648 del 8 de noviembre de 2006, en el sentido de que ha enviado a las Direcciones Provinciales de Guayas y El Oro el programa CARGA 077.flx a fin de emitir archivos textos por periodos de afiliados voluntarios, sin concretar de manera puntual la información requerida. Es de señalar, que la Jefa del Departamento de Afiliación y Control Patronal no atendió nuestro requerimiento sobre la información que se genera en las ventanillas de recepción de documentos de solicitudes de afiliaciones voluntarias.



*treinta y cuatro*

EE Proceso de calificación de solicitudes de continuación y afiliación voluntaria en Guayas, Manabí, El Oro y Los Ríos

Mediante oficio 51000000-EEA-190-2007 del 11 de enero de 2007, solicitamos a la Subdirectora de Servicios al Asegurado, nos informe por qué en el proceso de calificación de afiliaciones voluntarias, existe demasiada lentitud en la aplicación de procedimientos en el trámite, que el sistema de información implantado no es confiable y que el sistema informático Unix no contempla que los usuarios de esta jurisdicción puedan acceder a la información registrada en su base de datos, sin pedir autorización a la matriz de Quito; servidora que aún no contesta.

**Agencia de Milagro:**

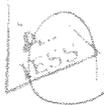
Verificamos que no existe registro de afiliados voluntarios en el sistema Unix.

Se constató que el número de aspirantes que iniciaron el trámite durante el periodo del alcance del examen fueron 101: 48 en el año 2004 y 53 en el año 2005. De este total solo concluyeron 89, por lo que quedaron inconclusos 12 trámites, 10 en el año 2004 y 2 en el año 2005. La producción de la referencia, revela que culminaron el trámite el 88,12% de los trámites ingresados.

Solicitamos a la Secretaria de la Agencia, mediante oficio 51000000-EEA-165-2006 del 8 de noviembre de 2006, sus puntos de vista y las causas por la que 12 trámites ingresados en el periodo del alcance del examen quedaron rezagados, la misma que aún no contesta.

**PROVINCIA DE MANABÍ:**

El universo de afiliados por continuación y afiliación voluntaria, descendió en el periodo del alcance del examen, toda vez que al 31 de diciembre de 2003 se registraron en el sistema Unix 1.183 afiliados y al 31 de diciembre de 2005, se registraron solamente 935 afiliados. Con excepción de la Agencia de Manta, el descenso fue general conforme se ilustra en el cuadro siguiente:



*Tricenta y cinco*

**UNIVERSO DE AFILIADOS EN LA DIRECCIÓN PROVINCIAL MANABÍ**

Nº	DEPENDENCIA ADMINISTRATIVA	2003.12.31	2005.12.31	DIFERENCIA
1	Matriz de Portoviejo	540	464	(76)
2	Agencia Local de Manta	38	45	7
3	Agencia Local de Bahía	167	125	(42)
4	Agencia Local de Chone	255	184	(71)
5	Agencia Local de El Carmen	23	14	(9)
6	Agencia Local de Jipijapa	160	103	(57)
	<b>SUMAN:</b>	<b>1.183</b>	<b>935</b>	<b>248</b>

Se estableció que 4 afiliados constantes en la nómina del año 2004, ya habían obtenido la calidad de afiliado voluntario años anteriores en otras jurisdicciones, pero aparecen como nuevos afiliados en la nómina de la matriz de Portoviejo debido a que tramitaron cambio de domicilio.

Asimismo, 7 afiliados voluntarios constantes en la nómina del año 2004, ya fueron ingresados al sistema Unix en años anteriores, hecho que se evidenció en la respuesta del Técnico Informático a nuestro oficio 51000000-EEA-089-2006 del 15 de septiembre de 2006, el mismo que nos contestó que 6 afiliados ya tenían registros en el año 2003 y uno en el año 2000.

A fin de conocer las causas de las variaciones del universo de afiliaciones, solicitamos su opinión a la Jefa del Departamento de Afiliación y Control Patronal mediante oficio 51000000-EEA-088-2006 del 12 de septiembre de 2006, la misma que aún no ha consignado su respuesta.

**PROVINCIA DE EL ORO:**

**Matriz de Machala:**

El universo de afiliados por continuación y afiliación voluntaria registrado en el sistema Unix, cortado al 31 de diciembre de 2003 fue 7.442 afiliados y al 31 de diciembre de



*treinta y seis*

EE Proceso de calificación de solicitudes de continuación y afiliación voluntaria en Guayas, Manabí, El Oro y Los Ríos

2005, fue 7.525 afiliados, o sea hubo un incremento de 83 nuevos afiliados. Los afiliados que concluyeron el trámite durante el alcance del examen fueron 190.

El número de aspirantes que iniciaron el trámite durante el periodo del alcance del examen fueron 424: 172 en el año 2004 y 252 en el año 2005. De este total solo concluyeron 190, por lo que quedaron inconclusos 234 trámites, 98 en el año 2004 y 136 en el año 2005. La producción de la referencia, revela que terminaron el trámite el 44,82% de los trámites ingresados. Las cifras reveladas señalan un desfase de 107 registros de afiliados voluntarios que no constarían en la base de datos y el destino de esa información no se conoce con precisión por el sistema, ni a que nivel se autorizó su eliminación. Cabe señalar que también detectamos que los informes médicos emitidos por el médico evaluador durante el periodo del alcance del examen fueron 107 en el año 2004 y 137 en el año 2005, distribuidos en el año 2004 en 100 favorables y 7 desfavorables y en el año 2005 en 127 favorables y 10 desfavorables, o sea un total de 227 informes favorables, cifra que es superior a los 190 aspirantes que concluyeron el trámite.

La Jefa del Departamento de Afiliación y Control Patronal, nos emitió su opinión en oficio 13110700-52 del 2 de octubre de 2006, expresando que "No se puede deducir las afiliaciones voluntarias con una diferencia de afiliados efectuado en el sistema Unix, puesto que dejaron de aportar o se retiraron para jubilarse".

La desorganización de archivos magnéticos obedece a que no existe un registro interno de los usuarios que ingresan al trámite con la emisión de reportes de ingresos y egresos del sistema Unix, que no tiene control administrativo definido y oportuno, que permita al usuario realizar esta gestión en forma eficaz y además llevar el control del trámite. Lo comentado originó que no exista un archivo magnético organizado y adecuado que permita obtener información confiable y el problema se ahonda más cuando en los legajos de expedientes individuales no consta toda la información procesada durante la concesión de la afiliación voluntaria, ocasionando la desorganización de la información en el registro magnético, desconfianza en el sistema y distorsión en la base de datos.



*treinta y siete*

EE Proceso de calificación de solicitudes de continuación y afiliación voluntaria en Guayas, Manabí, El Oro y Los Ríos

La NCI 130-05 **Herramientas para evaluar las actividades de monitoreo y/o supervisión, dice:**

*“La supervisión continua se aplicará en el transcurso normal de las operaciones, incluye las actividades habituales de gestión y supervisión...”.*

La NCI 400-04 **Acceso a los sistemas y modificación de la información, dice:**

*“...3. Perfiles de acceso, de acuerdo a las funciones y jerarquías de los usuarios; ...”.*

La NCI 400-05 **Entrada y salida de datos, dice:**

*“Deben diseñarse controles con el propósito de salvaguardar los datos fuente, las operaciones de proceso y salida de información, con la finalidad de preservar la integridad de la información procesada por la entidad...”.*

La NCI 400-07 **Procesamiento y entrega de datos, dice:**

*“La máxima autoridad de cada entidad pública o por su delegación los jefes de las unidades administrativas, establecerán controles en los sistemas de información para asegurar que los datos procesados y la información obtenida sean completos y correspondan al periodo correcto, estos controles podrán ser manuales o automáticos, según la información procesada, ...”.*

El proceso de calificación de solicitudes de continuación voluntaria y voluntario puro, soporta el mismo patrón de inconsistencias administrativas e informáticas en todas las jurisdicciones examinadas, cuya causa radica principalmente en el hecho de que no se cuenta con un manual de operación del sistema Unix, no hay alrededor de esta herramienta una estructura de generación de información gerencial que permita la administración y control adecuado del proceso, reflejado en la falta de reportes de ingreso y egreso de datos de los afiliados voluntarios, control administrativo definido y permanente que sustente la gestión eficaz de los operadores del proceso.

La situación comentada no genera confianza en la información procesada, restando consistencia a las cifras que presenta el universo de afiliados voluntarios; hay limitaciones en la gestión porque los administradores del sistema Unix o responsables del proceso en cada jurisdicción no tienen rangos de acceso apropiados a la base de datos, toda vez que solo se les permite consultar y para imprimir o ejecutar un



*Diego Cuervo y otros*

EE Proceso de calificación de solicitudes de continuación y  
afiliación voluntaria en Guayas, Manabí, El Oro y Los Ríos

programa acorde con el requerimiento de los usuarios solo autoriza la Subdirección de Informática en la matriz de Quito.

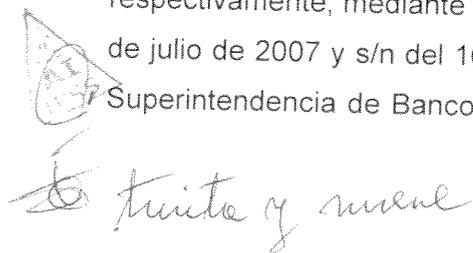
Es de señalar, que a partir del 4 de junio de 2007, el proceso de calificación y concesión de afiliación voluntaria, funciona con la aplicación del sistema Historia Laboral en vez del sistema Unix.

El Subdirector de Servicios Informáticos del IESS, los ex Subdirectores de Servicios Informáticos del IESS, el ex Director de Servicios Informáticos del IESS ( e), la Subdirectora de Servicios al Asegurado Guayas, la Jefa del Departamento de Afiliación y Control Patronal Guayas, los servidores ex Jefes del Departamento de Afiliación y Control Patronal Manabí, los servidores ex Jefe y Jefa del Departamento de Afiliación y Control Patronal El Oro, han inobservado disposiciones contenidas en la NCI 130-05 Herramientas para evaluar las actividades de monitoreo y/o supervisión, la NCI 400-04 Acceso a los sistemas y modificación de la información, la NCI 400-05 Entrada y salida de datos y la NCI 400-07 Procesamiento y entrega de datos; toda vez que el sistema de información del proceso de calificación de solicitudes de afiliaciones voluntarias no es confiable y adecuado que permita otorgar la información de manera ágil, oportuna y veraz, así como controlar el sistema administrativo implantado.

#### OPINIÓN DE LOS AUDITADOS

La Subdirectora de Servicios al Asegurado Guayas, mediante oficio 13100900-1-556 del 2007.07.13, nos informó que la institución ha cambiado procedimientos manuales por procedimientos informáticos, con la prioridad de atender servicios de historia laboral, préstamos quirografarios y fondos de reserva. Asimismo, informó que no ha inobservado por omisión ninguna norma de control interno.

Los ex Jefes del Departamento de Afiliación y Control Patronal Manabí, periodo 1 de enero hasta 29 de agosto de 2004, periodo 30 de agosto hasta 10 de noviembre de 2004 (60 días) y periodo 11 de noviembre de 2004 hasta 30 de octubre de 2005, respectivamente, mediante los oficios 071-2007-ALS del 17 de julio de 2007, s/n del 16 de julio de 2007 y s/n del 16 de julio de 2007, respectivamente, nos informaron que la Superintendencia de Bancos mediante oficio INSS-2006-680 del 20 de septiembre de



*Trujillo y manuel*

2006, se dirigió al Director General del IESS, señalando "...el IESS no cuenta con un sistema informático integrado y uniforme, que permita el manejo oportuno y eficiente de una gran cantidad de datos y registros, propios de los sistemas de afiliación...". Con excepción del ex Jefe del Departamento de Afiliación y Control Patronal Manabí periodo comprendido entre 1 de enero hasta 29 de agosto de 2004, no informaron las razones por las cuales no solicitaron al Subdirector de Servicios Informáticos atender rectificar el sistema Unix para que sea funcional y se pueda imprimir la información requerida por los usuarios internos y externos".

El ex Jefe del Departamento de Afiliación y Control Patronal Manabí que gestionó desde el 31 de octubre hasta el 31 de diciembre de 2005, mediante oficio s/n del 18 de julio de 2007, nos informó que su gestión fue muy corta (60 días). Sobre el particular, no informó nada.

#### **CRITERIO DE AUDITORÍA**

El equipo de auditoría, se ratifica en el criterio anterior, en lo concerniente a hechos evidenciados en la gestión de la Subdirectora de Servicios al Asegurado Guayas y los ex Jefes del Departamento de Afiliación y Control Patronal Manabí, que actuaron a partir del 30 de agosto de 2004 hasta el 30 de octubre de 2005.

El equipo de auditoría, en virtud de la corta gestión, acoge los criterios de los ex Jefes del Departamento de Afiliación y Control Patronal Manabí que laboraron entre el 30 de agosto y 10 de noviembre de 2004, y 31 de octubre hasta el 31 de diciembre de 2005, respectivamente, así como el ex Jefe que laboró durante el periodo comprendido entre el 1 de enero hasta el 29 de agosto de 2004.

#### **CONCLUSIÓN**

El sistema de información computarizada del proceso de calificación y concesión de afiliaciones voluntarias no es confiable ni adecuado que permita otorgar la información de manera ágil, oportuna y veraz, por cuanto las tareas ejecutadas por los operadores del sistema Unix están restringidas por la Subdirección de Informática, situación que no permite el control administrativo del proceso de calificación y concesión de

  
cuarenta

afiliaciones voluntarias.

## RECOMENDACIÓN 5

### AL DIRECTOR GENERAL DEL IESS

Dispondrá al Director de Desarrollo Institucional del IESS, se revise y regularice el proceso de calificación de solicitudes de afiliaciones voluntarias y que en el proyecto de instructivo que debe elaborar según la recomendación 4 de este informe, se incluya los términos de cada gestión administrativa y médica, así como las condiciones del manejo de la información de la base de datos del sistema HISTORIA LABORAL, y estandarizar el proceso para todos los usuarios a nivel nacional, a fin de evitar el desperdicio de recursos y asegurar que la información generada sea confiable, veraz y útil.

### CUMPLIMIENTO DE REQUISITOS Y PRUEBAS DE LABORATORIO ASEGURAN UN BUEN DIAGNÓSTICO DE LA SALUD HUMANA

Para la calificación de solicitudes de afiliaciones voluntarias se requiere la evaluación médica de los aspirantes. El formulario para la emisión del informe médico no es estándar en las casas de salud de la institución y los profesionales actuantes no cumplen con los requisitos establecidos en el formulario, como por ejemplo no llenan los datos de antecedentes patológicos personales y familiares, y los síntomas subjetivos (Anamnesis); no se practican exámenes de imágenes y otras pruebas en concordancia con la patología del paciente; y además, en la mayoría de los casos, los exámenes de laboratorio se realizan en entidades particulares, como se menciona en:

#### PROVINCIA DEL GUAYAS:

##### Matriz de Guayaquil:

En el proceso de evaluación médica practicado a los solicitantes de la afiliación voluntaria en Guayaquil, en la mayoría de informes médicos emitidos no tienen



*cuarenta y cinco*

novedades; no obstante, detectamos 3 aspirantes que reportan dislipidemia y uno con células sanguíneas en la orina que, en ciertos casos conforme lo sugiere el Médico Especialista Técnico, podrían generar problemas circulatorios e invalidantes, sin que hallan merecido una evaluación médica más puntual orientada a determinar el riesgo real del aseguramiento. Sin embargo, las estadísticas demuestran que las enfermedades crónicas que más se presentan son: Diabetes Mellitos II, Hipertensión Arterial, IRC, SIDA, etc., y que la institución aplica procedimientos limitados para su diagnóstico.

**Agencia de Milagro:**

El proceso mantiene las condiciones generales y similares a Guayaquil; igualmente en la muestra examinada detectamos 2 aspirantes que reportan glicemia superior al promedio, que podrían diagnosticarse como diabéticos, es decir, pacientes con enfermedades crónicas.

**PROVINCIA DE MANABÍ:**

**Matriz de Portoviejo:**

En esta jurisdicción, se determinó que en la mayoría de informes médicos emitidos no se receptan todos los datos contenidos en el formulario, como por ejemplo no llenan los datos de antecedentes patológicos personales y familiares, los síntomas subjetivos (Anamnesis) y no se practican exámenes de imágenes y otras pruebas en concordancia con la patología del paciente. Las pruebas de laboratorios son solamente: hemograma completo, glucosa, HIV y VDRL, pese a que en determinados aspirantes, de conformidad a la edad o la enfermedad que padecen, se requiere de electrocardiogramas, radiografías de tórax, entre otros.

La evaluación médica practicada no cubre en forma aceptable la posibilidad de que se acepten a aspirantes que tengan problemas de salud, como el padecimiento de enfermedades crónicas o invalidantes, tomando este riesgo mayor intensidad cuando se trata de personas que superan los 50 años de edad.



*cuarente y dos*

## PROVINCIA DE EL ORO:

### Matriz de Machala:

Aunque existen las mismas situaciones que se detectaron en las otras jurisdicciones, en ésta se estableció que los aspirantes de afiliación voluntaria utilizaban exámenes practicados en laboratorios de entidades particulares, y que las pruebas practicadas fueron limitadas para obtener un buen diagnóstico.

El Médico Especialista Técnico, mediante oficio Dr. FRC 51000000-65-2006 del 23 de noviembre de 2006, nos informó que la investigación a los aspirantes de afiliación voluntaria con exámenes de imagen y de laboratorio es muy limitada para determinar la real situación de salud, situación que se agrava por cuanto la no aplicación del procedimiento, significó asumir un alto riesgo partiendo desde la veracidad del examen de la persona a quien se le practicaron los exámenes presentados. Las enfermedades crónicas que más se presentan son: Diabetes Mellitos II, Hipertensión Arterial, IRC, SIDA, etc., y que la institución aplica procedimientos limitados para su diagnóstico.

No existe un manual de procedimientos que defina un perfil médico de evaluación que contenga índices básicos del estado de salud del aspirante para ser calificado como apto para la afiliación voluntaria a nivel nacional. El instrumento de evaluación de la condición de la salud del aspirante requiere todos los requisitos que aconseja la Semiología y la Clínica moderna, así como pruebas físico-químicas de laboratorio necesarias, como por ejemplo: colesterol, triglicéridos, urea, ácido úrico, creatinina que son fundamentales en el diagnóstico para esclarecer la real situación de salud del aspirante agregando además, que a los aspirantes de afiliación voluntaria no se los investiga con exámenes de imagen y que las pruebas de laboratorio son muy limitadas.

El Art. 3 de la resolución C. I. 002 del 3 de septiembre de 1998, dice:

*"El artículo 64 del Estatuto Codificado del IESS, dirá: El IESS aceptará la afiliación voluntaria solicitada expresamente por personas comprendidas entre los 18 años y los 55 años de edad; no sujetos al Régimen Obligatorio ni a Regímenes Especiales, siempre que no hayan tenido afiliación anterior y se sometan previamente al examen*

*cuarenta y tres*

*médico de rigor...*”(El citado artículo transitoriamente fue derogado por la resolución C. D. 076 del 21 de septiembre de 2005, y reestablecido en su vigencia mediante la resolución C. D. 077 del 27 de septiembre de 2005, que rigió hasta el 20 de febrero de 2006).

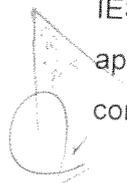
El Art. 2 del Instructivo para la Continuación Voluntaria del Seguro del 20 de enero de 2000, dice:

*“...d) Recibir el examen médico practicado y proceder a aceptar y registrar en el sistema informatizado, la continuación voluntaria, únicamente en los casos que, las conclusiones del referido examen, expresamente determinen que el peticionario no es inválido en el sentido de los Estatutos (Art. 108)”.*

La baja exigencia de las pruebas de salud ha ocasionado que se incremente la demanda de afiliación voluntaria de personas proclives a padecer enfermedades crónicas o invalidantes, como por ejemplo: Diabetes Mellitos II, Hipertensión Arterial, IRC, SIDA, etc., riesgo que aumenta cuando los aspirantes superan los 50 años de edad. Es de señalar, que el incremento del universo de afiliados voluntarios y el alto costo de la cobertura médica, sobre manera en los Servicios de Nefrología y Cardiología, inciden directamente en el incremento del presupuesto para administrar el régimen de afiliaciones voluntarias.

## CONCLUSIÓN

La emisión del informe médico se lo hace sin darle la trascendencia e importancia que requiere, a fin de cubrir el riesgo médico conforme al Art. 108 de los Estatutos del IESS; no existe un formulario estándar en los nosocomios de la institución; no se aplican protocolos y parámetros de la OMS aplicados a cada patología que permitan conocer la real situación de salud de los aspirantes a afiliación voluntaria.



*cuarenta y cuatro*

## RECOMENDACIÓN 6

### AL DIRECTOR GENERAL DEL IESS

Dispondrá al Director del Seguro General de Salud Individual y Familiar, ejecutar lo siguiente:

- 6.1 Elaborar un instructivo de evaluación médica que contenga formatos estándar donde se registren los datos del aspirante a afiliado voluntario, y procedimientos y parámetros e índices mínimos de salud, a fin de que el informe médico refleje el estado real de la salud del aspirante.
- 6.2 El Médico Evaluador deberá tener en cuenta el perfil epidemiológico de la zona para orientar la investigación sobre las enfermedades frecuentes, aplicando protocolos y parámetros implantados por la Organización Mundial de la Salud.
- 6.3 El proyecto de instructivo a elaborarse, salvo mejor criterio, se tomará en cuenta Los siguientes exámenes: En sospecha de Diabetes Mellitos II, realizar exámenes de hemoglobina glicosilada y prueba de la curva de tolerancia a la glucosa; en sospecha de Hipertensión Arterial, a más de la medición seriada de los valores en varios momentos y condición, se recomienda el monitoreo de la misma durante 24 horas y la prueba de esfuerzo; en sospecha de Insuficiencia Renal Crónica (IRC), estudiar la función renal en sangre y orina y depuración de creatinina en orina de 24 horas; y, en el Síndrome de Inmuno Deficiencia Adquirida (SIDA), aplicar los métodos Elisa y Western Blot y aplicarlos al siguiente mes.
- 6.4 Si se determina una enfermedad crónica o invalidante en el aspirante, se lo trasladará al Ministerio de Salud para que le otorgue el carné universal o de que el Estado Ecuatoriano subsidie al IESS, a fin de incorporarlo dentro del universo de afiliados voluntarios.



*cuarenta y cinco*

INSTITUTO ECUATORIANO DE SEGURO SOCIAL  
DIRECCIÓN GENERAL DE SALUD  
*[Firma]*