



INSTITUTO ECUATORIANO DE SEGURIDAD SOCIAL

UNIDAD DE AUDITORÍA INTERNA

CAPÍTULO I

INFORMACIÓN INTRODUCTORIA

Motivo del examen

El examen especial al Ciclo Presupuestario del presupuesto ejecutado en el año 2007 en la Dirección General y Direcciones especializadas de Riesgos del Trabajo y Pensiones, del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, por el período comprendido entre 2006-09-01 y el 2008-03-31, se realizó con cargo al Plan Operativo Integral Área de Control año 2008 de la Unidad de Auditoría Interna del IESS aprobado por la Contraloría General del Estado y en cumplimiento a la orden de trabajo 51000000.029.08 de 2008-08-05, suscrita por el Auditor Interno Jefe.

Objetivo del examen

Determinar la oportunidad y legalidad en el cumplimiento de las fases del ciclo presupuestario de la Dirección General y Direcciones Especializadas del Seguro General de Riesgos del Trabajo y Sistema de Pensiones.

Alcance del examen

Analizamos los procesos de: programación, formulación, aprobación, ejecución, control, evaluación, clausura y liquidación de los presupuestos de ingresos y compromisos y gastos del año 2007 de la Dirección General y de los Seguros Especializados de Riesgos del Trabajo y de Pensiones.

Base legal

Con Decreto Supremo 9, publicado en el Registro Oficial 6, de 1970-06-29 se suprimió el Instituto Nacional de Previsión, y con Decreto 40 de 1970-06-02, se transformó la Caja Nacional del Seguro Social en el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social.

Estructura orgánica

Según el Reglamento Orgánico Funcional del IESS, aprobado con Resolución CD.021 de 2003-10-13:

Órgano máximo de gobierno del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social:

Consejo Directivo.-

Art. 13. Numerales 11,12, tiene como responsabilidades.- La aprobación del Plan Estratégico y Presupuesto General de Operaciones del IESS; la aprobación del fondo presupuestario anual de cada seguro y su correspondiente evaluación de resultados.

Nivel ejecutivo:

Dirección General.-

Art. 15. Numeral 11.- La formulación de la proforma presupuestaria anual del Instituto y el sometimiento a los trámites de ley previos a su aprobación por el Consejo Directivo;

Directores Provinciales –

Art. 36.- Tienen a su cargo la ejecución del Presupuesto del IESS. c) Autorizar actos, contratos, transferencias de dominio, reformas presupuestarias, y toda operación económica del Instituto sometida a su aprobación, hasta la cuantía señalada en las disposiciones generales del Presupuesto del IESS; d) Administrar los recursos humanos y materiales, los presupuestos de ingresos y egresos, las disponibilidades de tesorería.

Nivel de Dirección Especializada:

Dirección del Sistema de Pensiones y
Dirección del Seguro General de Riesgos del Trabajo.

Entre otras tienen como competencia evaluar los resultados de la Ejecución Presupuestaria Consolidada y remitir las recomendaciones que viabilicen el cumplimiento de los objetivos y metas del Presupuesto Consolidado del IESS y sus medidas correctivas.

Niveles de Asistencia Técnica:

Dirección Económica Financiera y Subdirección de Administración Financiera, tienen a su cargo los subprocesos de; Consolidación contable, Tesorería y Presupuesto, es de su competencia verificar e informar al nivel de gobierno y Dirección Superior respecto de la consolidación de la información financiera

El Departamento de Presupuesto de la Subdirección de Administración Financiera tiene las siguientes responsabilidades:

La coordinación y el cumplimiento del proceso presupuestario del Instituto;

La asistencia, capacitación y soporte técnico a las Unidades Administrativas del IESS para la formulación del presupuesto y el control de la ejecución presupuestaria;

La preparación de normas, políticas y procedimientos relacionados con el proceso presupuestario, de conformidad con la Ley de Seguridad Social;

La elaboración de la proforma presupuestaria anual de las actividades relacionadas con la administración del IESS y de Fondos de Terceros; y, la consolidación de la información entregada por las Direcciones Provinciales; su remisión por órgano regular, al Consejo Directivo y al Ministerio de Economía y Finanzas;

La consolidación mensual de la ejecución presupuestaria, su evaluación y la proposición de correctivos necesarios; y

La liquidación anual del presupuesto y la preparación del informe respectivo dentro del plazo señalado en la Ley de Presupuesto.

Niveles de Asistencia Técnica de los Seguros Especializados:

Subdirecciones de Contabilidad y Control Presupuestario del Sistema de Pensiones y del Seguro General de Riesgos del Trabajo.

Tienen a su cargo la organización del proceso presupuestario, la formulación de la proforma, el control de la ejecución y la liquidación anual del Presupuesto del Seguro de Invalidez, Vejez y Muerte y del Seguro General de Riesgos del Trabajo, respectivamente.

Niveles de ejecución presupuestaria:

Subdirecciones de Pichincha, Guayas y Azuay; y, Departamentos o Grupos de Trabajo de Riesgos del Trabajo y de Pensiones en el resto de provincias del País.

Tienen entre otras las responsabilidades de la formulación de la proforma presupuestaria y la administración de las asignaciones presupuestarias anuales.

Objetivos de la entidad

La Sección Sexta de La Constitución Política de la República determina que: El Seguro General Obligatorio a cargo del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, cubrirá las contingencias de enfermedad, maternidad, riesgos del trabajo, cesantía, vejez, invalidez, discapacidad y muerte.

La Dirección General es el órgano responsable de la organización, dirección y supervisión de todos los asuntos relativos a la ejecución de los programas de protección previsional de la población urbana y rural, con relación de dependencia laboral o sin ella, con sujeción a los principios contenidos en la Ley; de la administración de los fondos propios del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social y de los recursos del Seguro General Obligatorio; de la recaudación de las contribuciones y los demás ingresos, propios y administrados; de la gestión ejecutiva del Instituto y de la entrega de información oportuna y veraz al Consejo Directivo.

El Seguro General de Riesgos del Trabajo protege al afiliado y al empleador mediante programas de prevención de los riesgos derivados del trabajo y acciones de reparación de los daños derivados de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales, incluida la rehabilitación física y mental y la reinserción laboral.

La Dirección del Sistema de Pensiones es la responsable de la protección de la población asegurada contra las contingencias de vejez, invalidez y muerte; así como de la transferencia de la aportación personal correspondiente a la cuenta de ahorro individual obligatorio de cada afiliado, de la aplicación del régimen de jubilación por solidaridad intergeneracional y de la administración del subsidio para funerales. También es responsable de la supervisión y el control del cumplimiento de la entrega oportuna de las pensiones y prestaciones económicas a los asegurados del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social.

Monto de recursos examinados

	VALOR USD	Relación
Presupuesto general del IESS	2 092 191 104,45	100.00%
Sistema de Pensiones	1 058 159 458,50	50.57%
Riesgos del Trabajo	44 913 104,85	2.14%
Dirección General	54 804 982,00	2.62%
Total analizado	1 157 877 545,35	55.34%

Nómina de funcionarios principales relacionados con el examen

(Anexo 1)

CAPÍTULO II RESULTADOS DEL EXAMEN

Procesos de formulación y aprobación de los presupuestos institucionales

El artículo 55 de la Ley de Seguridad Social establece que:

“..La proforma presupuestaria será elaborada en el mes de septiembre de cada año por el Director General del Instituto, quien la remitirá al Ministro de Economía y Finanzas. Con el informe de dicha autoridad, pasará a conocimiento y aprobación del Consejo Directivo...”

Mediante oficios 61110000-1082 y 1083 de 2006-10-05, los señores Director General del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social y Directora Económico Financiera, remitieron al Ministerio de Economía y Finanzas el presupuesto del Instituto para el ejercicio 2007, con una previsión de ingresos de dos mil seiscientos treinta millones trescientos noventa y un mil ciento catorce, 33/100 dólares (2 630 391 114,33 USD), que incluyen un monto de novecientos setenta y un millones cuatrocientos veinte y cinco mil seiscientos ocho, 33/100 dólares (971 425 608,33 USD), por concepto de Transferencias Fiscales, de los cuales seiscientos quince millones novecientos cuarenta y siete mil cuatrocientos veinte y cinco 33/100 dólares (615 947 425,33 USD) corresponde a Contribuciones del Estado para cubrir el incremento de las pensiones por los años 2006 y 2007, atención médica a jubilados del Instituto y trescientos cincuenta y cinco millones cuatrocientos setenta y ocho mil ciento ochenta y tres 00/100 dólares (355 478 183,00 USD) por “*Deuda del Estado*”.

El Ministerio de Economía y Finanzas con oficio MEF-SP-CACP-2007-100573 de 2007-03-16, a través del Subsecretario General de Finanzas, comunicó al Director General del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social que:

“ ...mediante Resolución No. R-28-44 de 2007-02-27 el H. Congreso Nacional aprobó el Presupuesto General del Estado para el ejercicio económico del 2007, mismo que regirá a partir del 1 de enero del mismo año, y en oficio MEF-SP-CACP- 2007-100823 de 4 de abril de 2007, esa Cartera de Estado, remite el Presupuesto de Ingresos y Egresos del IESS, desagregado por Seguros y Actividades, por un monto de USD. 2.092.191.104,45...”

Mediante informe 61110000-0231 de 2007-04-17, la Directora General y la Directora Económico Financiera del Instituto, remitieron al Consejo Directivo para su conocimiento y aprobación la proforma presupuestaria del Instituto Ecuatoriano de

Seguridad Social para el año 2007; siendo aprobado el presupuesto por el Consejo Directivo en las sesiones de 2007-04-26 y 2007-05-09.

La Administración del Instituto remitió oportunamente la proforma presupuestaria al Ministerio de Economía y Finanzas; y, la demora en la aprobación de los presupuestos por parte del Ministerio y Congreso Nacional no repercutió en la entrega de las prestaciones.

Conclusión

Los procesos de revisión de la proforma presupuestaria y su aprobación por parte del Ministerio de Economía y Finanzas y por el Congreso Nacional demoraron cerca de seis meses calendario; situaciones que no repercutieron en la oportunidad en la entrega de las prestaciones por parte del Instituto.

Recomendación

Al Director General del IESS

1. Dispondrá al Director Económico Financiero del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social gestione con el Ministerio de Economía y Finanzas la aprobación oportuna de los presupuestos.

Formulación del presupuesto con financiamiento interno merma sus reservas

Del 100% de los presupuestos de ingresos de la Dirección General, Pensiones y Riesgos del Trabajo del 2007 se conformó con el 13%, 10% y 15% con “*Financiamiento interno*” respectivamente; además, el sistema de Pensiones recurre al 5% de la “*Recuperación inversiones*”, (ver filas resaltadas), como lo demuestra el siguiente cuadro:

Partida	Objeto de ingreso	Dirección General		Pensiones		Riesgos	
		Valores	%	Valores	%	Valores	%
12	Seguridad Social	29 951 970,00	55 %	511 690 163,00	48 %	27 143 814,00	60 %
13	Tasas y contribuciones	362 458,00	1 %				
17	Rentas de inversiones y multas	16 830 184,00	31 %	34 084 581,00	3 %	1 969 558,00	4%

Partida	Objeto de ingreso	Dirección General		Pensiones		Riesgos	
		Valores	%	Valores	%	Valores	%
18	Transferencias y donaciones corrientes			355 216 482,85	34%	9 151 348,85	20 %
19	Otros ingresos	320 370,00	1%				
33	Financiamiento interno	7 340 000,00	13%	104 914 192,00	10%	6 648 384,00	15%
27	Recuperación inversiones			52 254 039,65	5%		-
	TOTAL POR SEGURO	54 804 982,00	100%	1 058 159 458,50	100%	44 913 104, 85	100%

El financiamiento de los presupuestos con el 15% de recursos internos y recuperación de inversiones, obedece a la necesidad de cubrir las prestaciones de aproximadamente 260 000 pensionistas; lo que a su vez provoca la disminución de recursos para capitalizar los fondos de Invalidez, Vejez y Muerte y la consiguiente disminución del tiempo de permanencia del sistema de Seguridad Social.

Entre los principios rectores del Seguro General Obligatorio establecidos en la Ley de Seguridad Social consta la eficiencia, que lo define de la siguiente manera:

“...Eficiencia es la mejor utilización económica de las contribuciones y demás recursos del Seguro General Obligatorio, para garantizar la entrega oportuna de prestaciones suficientes a sus beneficiarios...”

A este principio deberíamos unirle el concepto de permanencia en el tiempo; y se debería propender a mejorar las recaudaciones que eviten el uso de cerca de 170 000 000,00 USD que provienen del Financiamiento Interno y de la recuperación de las Inversiones.

En tanto que los niveles de ejecución de los presupuestos de egresos y gastos de la Dirección General, Sistema de Pensiones y Seguro General de Riesgos del Trabajo fueron:

OBJETO DEL GASTO	DIRECCIÓN GENERAL		SISTEMA DE PENSIONES		SEGURO DE RIESGOS	
	EJECUCIÓN		EJECUCIÓN		EJECUCIÓN	
	USD	EFFECT/ PRES.	USD	EFFECT/ PRES.	USD	EFFECT/ PRES.
GASTOS EN PERSONAL	31 244 856,52	67,66%	4152 962,46	0,42%	451 862,54	1,48%
PRESTACIONES DE LA SEGURIDAD SOCIAL			980 026 302,13	99,21%	29 864 437,46	98,11%
BIENES Y SERVICIOS DE CONSUMO	10 500 085,68	22,74%	1 421 691,61	0,14%	77 321,20	0,25%
OTROS GASTOS	621 720,46	1,35%	1 126 053,58	0,11%	30,96	0,00%
TRANSFERENCIAS CORRIENTES	359 658,90	0,78%	145 834,12	0,01%	15 021,88	0,05%

OBJETO DEL GASTO	DIRECCIÓN GENERAL		SISTEMA DE PENSIONES		SEGURO DE RIESGOS	
	EJECUCIÓN		EJECUCIÓN		EJECUCIÓN	
	USD	EFFECT/ PRES.	USD	EFFECT/ PRES.	USD	EFFECT/ PRES.
OBRAS PÚBLICAS	1 002 737,65	2,17%	451 571,95	0,05%	0,00	
ACTIVOS DE LARGA DURACIÓN	2 157 185,11	4,67%	476 451,59	0,05%	29 404,87	0,10%
INVERSIONES FINANCIERAS			0,00	0,00%		
AMORTIZACIÓN DE LA DEUDA - PÚBLICA	293 748,27	0,64%	61 797,44	0,01%	731,21	0,00%
TOTAL UNIDAD DE NEGOCIO	46 179 992,59	100,00%	987 862 664,88	100,00%	30 438 810,12	100,00%

En el presupuesto de la Dirección General los rubros más importantes de ejecución son los gastos del personal que representa el 67% y los bienes y servicios de consumo el 22,74%. Los presupuestos de Pensiones y de Riesgos del Trabajo por su naturaleza están orientados en el 99,21% y 98,11% al pago de las prestaciones.

La ejecución del grupo "52 Prestaciones de la seguridad" del sistema de Pensiones es excelente, puesto que llegó en Direcciones Provinciales como las de Azuay y Guayas a superar el 100%, en Pichincha fue del 84% lo que repercutió en la disminución del promedio nacional que de todas maneras alcanzó 94,43 %, con gastos de personal del 4,23 por mil (0,0042376), del monto de prestaciones entregadas.

Por su parte el Seguro General de Riesgos del Trabajo a nivel nacional ejecutó, del grupo "52 Prestaciones de la seguridad" únicamente el 68,79%, con gastos de personal que superaron el 1,5% del monto de las prestaciones (0,01513046)

Conclusiones

Los presupuestos de ingresos de la Dirección General, Pensiones y Riesgos del Trabajo, fueron calculados con el 15% de Financiamiento Interno y de la Recuperación de las Inversiones, lo que no permite capitalizar los diferentes fondos que componen el Sistema de Seguridad.

Las prestaciones de la seguridad social que entregó el sistema de pensiones en el 2007, puede ser considerada como aceptable pese a tener más de 8 000 trámites pendientes. En tanto que las prestaciones de Riesgos del Trabajo alcanzó el 68.79% con gastos de personal muy superiores a los de pensiones.

Recomendaciones

Al Director General del IESS

2. Dispondrá al Director Actuarial que en coordinación con el Director Económico Financiero del Instituto analicen el efecto de financiar los presupuestos institucionales con los rubros “*Financiamiento Interno*” y de la “*recuperación de las Inversiones*”; y, determinen los porcentajes que deben capitalizarse anualmente al Sistema de Seguridad para permanecer en el tiempo.
3. Dispondrá al Director Económico Financiero del Instituto, oriente los presupuestos institucionales a disminuir la utilización de los recursos propios; y, a disminuir los presupuestos de gastos.

Carencia de evaluaciones mensuales de la ejecución de los ingresos

El Reglamento Orgánico Funcional en el artículo 36 numerales 5 y 7 relacionada con las responsabilidades del Director del Sistema de Pensiones determina:

“...5. La supervisión, evaluación y control de los ingresos por aportes al fondo de pensiones y al de subsidio para funerales, de su rendimiento y de la transferencia oportuna de las contribuciones fiscales. 7. La supervisión y el control del cumplimiento de la entrega oportuna de las pensiones y prestaciones económicas a los asegurados del IESS...”

Mediante resolución CD 165 de 2007-05-09, el Consejo Directivo aprobó los presupuestos de ingresos por seguros, en los que se estimó recaudaciones por 2 123 256 787,45 USD; según el balance presupuestario de ingresos año 2007, consolidado nacional por seguros y operación elaborado por el Departamento Nacional de Presupuesto, llegó a 2 567 488 957,90 USD; produciéndose una recaudación superior de 444 232 170,45 USD, es decir superó lo previsto en el 20,92%.

La información de los excedentes de las recaudaciones solamente se pudo determinar una vez cerrado el ejercicio 2007, ya que los procesos de integración de la información de los ingresos tenía demoras de hasta tres meses como lo demuestra el mismo informe de liquidación presupuestaria de la Directora del Sistema de Pensiones.

Conclusión

La falta de evaluaciones periódicas por parte del Director del Sistema de Pensiones, no permitió identificar los excedentes de los ingresos, por lo que no se hicieron reasignación de esos valores a los seguros especializados, lo que les hubiese dado mayor capacidad operativa y atender a mayor número de afiliados y pensionistas que a diciembre del 2007 existían en el Sistema de Pensiones 8 179 trámites no atendidos o represados.

Recomendación

Al Director General del IESS

4. Dispondrá a los Directores de los Seguros Especializados y Económico Financiero, evalúen permanente las recaudaciones de los aportes y transferencias; prácticas que identificarán a tiempo las fuentes de los recursos financieros que a su vez permitan reprogramar los presupuestos de egresos, gastos e inversiones, lo que repercutirá en la optimización de los recursos financieros.

Sistema de administración financiera

El artículo 72 de la Ley de Seguridad Social, determina como responsabilidades de la Subdirección de Administración Financiera, entre otras, las siguientes:

“...La dirección de los sistemas de presupuesto, contabilidad y tesorería del Instituto en el ámbito nacional, y de sus procesos respectivos...”.

Pese a que el Instituto cuenta con una Dirección Económica y una Subdirección de Administración Financiera, los funcionarios responsables de estas dependencias no han logrado integrar los procesos de reporte de la información financiera, normar las actividades de registro contable y las evaluación de las actividades presupuestarias contables; así por ejemplo, las Direcciones y Subdirecciones de los Seguros Especializados no tienen registrados los valores por cobrar y los valores pagados por el Gobierno Nacional; tampoco se ha reformado la resolución CD 008 de 2003-05-13 relacionada con la distribución patrimonial de los Seguros Especializados; en el Seguro General de Riesgos del Trabajo en 2008-09 se implementó el “*sistema de ejecución presupuestaria de egresos*” puesto en práctica en el Departamento

Nacional de Presupuesto, en tanto que la Subdirección de Presupuesto y Control Presupuestario del Sistema de Pensiones hasta el 2008-12-31, aún no lo ha hecho.

Entre los balances de ejecución presupuestaria elaborados por las Subdirecciones de Pensiones de Guayas y Pichincha, el Departamento Provincial de Pensiones del Chimborazo y los de la Subdirección de Contabilidad y Control Presupuestario del Sistema de Pensiones existe variaciones por 1 668 136,47; 33 021 849,52; y, 2 520,31 USD respectivamente. Situación que se origina por cuanto la Subdirección de Contabilidad y Control Presupuestario del Sistema de Pensiones registró las reformas presupuestarias y no comunicó a las Subdirecciones y Departamento de Pensiones de Pichincha, Guayas y Chimborazo.

En el sistema de Pensiones hay partidas presupuestarias con ejecuciones que exceden el 100%, así como balances presupuestarios con saldos negativos; para citar otro ejemplo tomamos lo manifestado por la actual Subdirectora de Administración Financiera;

“...encontramos que existen partidas presupuestarias y no hay los respectivos aplicativos contables que permitan los registros, no hay cruces de información financiera entre la ejecución presupuestaria y los datos contables que constan en los estados financieros, no se ha determinado los valores por cobrar por el 40% al Gobierno Nacional que le corresponde a las Unidades de Negocio especializadas...”

La falta de evaluaciones de los procesos de recaudación, presupuesto, contable y control; la no implementación del sistema de egresos en el Seguro General de Riesgos del Trabajo y del Sistema de Pensiones; la falta de retroalimentación de la información a los Centros de Responsabilidad Presupuestaria; y, la carencias de conciliaciones periódicas de la información, provocan desfases en la información financiera del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social; lo que afecta en la oportunidad y en la identificación de las deficiencias como las comentadas anteriormente y no permite adoptar los correctivos oportunamente.

Conclusiones

La carencia de un sistema de administración financiera integrado que norme y regule las actividades de información, registro y control de los procesos presupuestarios, contables, de tesorería, provocan desfases en la información financiera del Instituto.

Los 888 358 006,75 USD pagados por el Gobierno Nacional, hasta el 2008-10-30 no han sido distribuidos, ni registrados en los diferentes Seguros Especializados y rubros que los conformaron.

Recomendaciones

Al Director General del IESS

5. Dispondrá a los Directores Económico Financiero, del Sistema de Pensiones y del Seguro General de Riesgos del Trabajo, ordenen en los ámbitos de su competencia que la Subdirectora de Administración Financiera, Contadora General, Jefe del Departamento Nacional de Presupuesto y los Subdirectores de Contabilidad de los Seguros Especializados preparen las normas generales de administración financiera integrada de las actividades de presupuesto, contabilidad y tesorería; elaboren los procedimientos de control y verificación de la información financiera; actualicen los manuales de presupuesto, contabilidad; y, adecuen los prontuarios de cuentas tanto de las partidas presupuestarias como contables, lo que permitirá estandarizar los procedimientos que incidirán en la correcta aplicación de cuentas y registro contable de las transacciones financieras del Instituto. Proyecto de normativa que será remitido al Director Económico para su conocimiento, evaluación y aprobación, luego de lo que deberá ser difundido a los Administradores de las Unidades de Negocio para su implementación y posterior evaluación.
6. Dispondrá a la Contadora General del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, previa verificación y aprobación del Director Económico Financiero, proporcione a las Subdirecciones de Contabilidad y Control Presupuestario de los Seguros Especializados las cifras por años, por administradora y por conceptos que formaron parte de la liquidación de la deuda con el Gobierno Nacional, a fin de que registren y regulen sus saldos contables.
7. Dispondrá al Director Económico Financiero y Contadora General del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social preparen los proyectos de reforma de la resolución CD 008, de 2003-05-13, que contiene la separación patrimonial de las Unidades de Negocio y remitan a través del Director General al Consejo Directivo para su conocimiento y aprobación.

Al Director Económico Financiero del IESS

8. Dispondrá al Jefe del Departamento Nacional de Presupuesto implemente el “Sistema de ejecución presupuestaria de egresos” en los Centros de Responsabilidad Presupuestaria, Subdirecciones y Departamentos de Contabilidad y Control Presupuestario del Sistema de Pensiones. Estos Sistemas los evaluará permanentemente y velará por la estandarización en su uso.

Falta de políticas para la administración de los presupuestos de recursos humanos

El artículo 54 párrafo cuarto de la Ley de Seguridad Social establece que:

“...La estimación de los egresos corrientes se basará en perfiles de costos unitarios por procesos y en proyecciones de demanda satisfecha; mostrará por separado los gastos administrativos del Instituto y los montos asignados a los programas de entrega de prestaciones por seguros, y no podrá exceder el monto de las estimaciones de ingresos...”

En tanto que el artículo 52 literal c) de la citada Ley determina que:

“...El tres por ciento (3%) de las recaudaciones de los aportes de los afiliados y los empleadores al Seguro General Obligatorio, que se destinará a financiar los gastos administrativos del Instituto y que no podrá exceder, en ningún caso, del tres por ciento (3%) de los ingresos del Fondo Presupuestario de este seguro..”

Mediante resolución CD 165 de 2007-05-09 el Consejo Directivo de esa época aprobó los presupuestos de ingresos del 2007 que alcanzaron la cifra de 2 123 256 787,45 USD. El (3 %) para financiar los gastos de administración sería de 63 697 703,51 USD; valores muy inferiores a los que el Instituto a través de la Subdirección de Recursos Humanos pagó por concepto de sueldos y remuneraciones que fueron de 206 942 047,55 USD, distribuido de la siguiente manera:

ACTIVIDAD	USD \$
Total A100 Dirección y Administración General	32 520 290,53
Total F420 Seguro adicional de fondos de reserva y cesantía	3 769 731,13
Total H800 Seguro Social Campesino- Administradora	1 053 148,49
Total H800D Seguro Social Campesino - Fondo	21 984 076,37
Total I200 Seguro General de Pensiones	4 363 797,67
Total I230 Seguro General de Riesgos del Trabajo	2 326 029,13
Total J400 Seguro General de Salud	2 376 527,61
Total J400U Seguro de salud Unidades Médicas	137 412 610,19
Total N615 Montes de Piedad	1 103 928,66
Total I200 Seguro General de Pensiones	31 907,77
Total subgrupo 51 “Gastos de personal”	206 942 047,55

De estos gastos corresponde al Seguro Social Campesino 21 984 076,37 USD y a, Atención de Salud Individual y Familiar 137 412 610,19 USD, valores que forman parte del costo de la prestación y que no tienen tope ni regulación. Como podemos apreciar del cuadro anterior no se ha transparentado el adecuado y real manejo de los gastos del grupo 51 “*Gastos de personal*”; tanto los requerimientos de personal administrativo como profesional médico, reemplazos, contratos y cargos vacantes obedecen a requerimientos de aumento de personal sin sustento técnico.

Los artículos 81 y 83 de la Resolución CD 21 de 2003-10-13 que contiene la Estructura Orgánica del Instituto establece que corresponde a la Subdirección de Recursos Humanos entre otras responsabilidades preparar la proforma presupuestaria de los gastos de personal y su ejecución; la disposición novena literal h) de la resolución CD 31 de 2004-01-27, establece que todas las partidas que conforman el grupo 51 “*Gastos de Personal*” serán administrados por la Subdirección de Recursos Humanos; por lo que esa Subdirección se vio obligada a realizar reportes extra sistema diseñando un segmento que permita que los valores pagados por nómina reflejen tanto en partida presupuestaria como cuenta contable y ejecución del grupo 51 “*Gastos de personal*” y que recién en el 2007 se registren los pagos por reemplazos y del personal contratado; lo que permitió determinar que de 10 116 empleados que eran en el 2006 pase a 11 541 en el 2007. En Riesgos del Trabajo de una nómina de 82 personas que eran en el 2006, pasó a 114 en el 2007.

Mediante comunicación 51000000.014 Prspsto de 2008-09-15 requerimos al Subdirector de Recursos Humanos informe:

“...cuales fueron las políticas y disposiciones emanadas por la Subdirección de Recursos Humanos para la elaboración de la pro forma presupuestaria del 2007. Así como adjunte los correspondientes informes de ejecución de los ingresos y de liquidación del presupuesto del grupo 51...”

El Subdirector de Recursos Humanos en su contestación realizada mediante oficio 621000000-8321-PD de 2008-10-08, manifestó que:

“...se solicitó al área económica las políticas para la elaboración de la Pro forma del 2007... La elaboración de la proforma presupuestaria del 2007, se realizó en base a las políticas y disposiciones emanadas por la Subdirección de Recursos Humanos que se encuentran plasmadas en los oficios 62100000-5337-PD y 5955-PD de julio 28 y agosto 15 del 2006, en su orden; así como, en la Metodología de Presupuestos 2007...”

La ausencia de definiciones en el manejo presupuestario de los gastos de personal; la falta de análisis de la incidencia de las remuneraciones en los costos de las prestaciones; la carencia de políticas para la determinación de las reales necesidades; y, la contratación de nuevos recursos humanos, ha provocado el aumento de la nómina de personal con el consiguiente incremento del rubro “Gastos de personal”.

Conclusiones

Las estimaciones de los ingresos del grupo 51 “Gastos de Personal” no obedecen a estudios técnicos profesionales, ni a requerimientos justificados de ingreso de nuevo personal. En tanto que los egresos no se ajustaron a los perfiles de costos unitarios por procesos ni a las proyecciones de demanda satisfecha determinados en la Ley.

En el ejercicio del 2007 el Instituto pagó por gastos de personal la cantidad de 206 942 047,55 USD y no hay estudios ni normas relacionadas con los porcentajes máximos destinados para gastos de personal de las prestadoras.

Las Resoluciones CD 21 y 31 de 2003-10-13 y 2004-01-27 que contienen la estructura orgánica y disposiciones relacionadas con el manejo presupuestario de los gastos del personal del IESS, obligan a la Subdirección de Recursos Humanos a realizar actividades técnicas de presupuesto, ejecución y registro de las ejecuciones presupuestarias.

Recomendaciones

Al Director General del IESS

9. Dispondrá al Subdirector de Recursos Humanos del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social que, en coordinación con los Directores de los Seguros Especializados, elaboren planes y programas de análisis de redistribución de actividades de personal en las diferentes áreas en base a conocimiento, entrenamiento y perfiles profesionales; planes que estarán fundamentados en necesidades reales, en proyecciones de demanda satisfecha para la atención oportuna de las prestaciones que otorga el Instituto y que se basará en perfiles de costos unitarios por procesos.

10. Dispondrá al Subdirector de Recursos Humanos del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social que, en coordinación con los Directores de los Seguros Especializados y Matemático Actuarial, analicen el impacto de los gastos de personal en el costo de las prestaciones que otorga cada Seguro Especializado y determinen los porcentajes máximos que se asignarán para el pago de personal; estudios que estarán siempre enfocados a los procesos, a la demanda y a la oportunidad en la entrega de las prestaciones.
11. Dispondrá al Subdirector de Recursos Humanos del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social integre la información del personal contratado, de los reemplazos y el personal de planta; ejecute el control de las contrataciones que se realizan en las Direcciones Provinciales con certificaciones de los respectivos Centros de Responsabilidad Presupuestaria y determine los valores reales que se pagan por ese rubro.
12. Dispondrá al Subdirector de Recursos Humanos del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social prepare los proyectos de reforma de la Resolución CD 021 de 2003-10-13 que contiene la estructura orgánica del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, a fin de que en ese documento se reasignen las actividades de presupuesto, ejecución presupuestaria, registro y control del Grupo 51 “*Gastos de Personal*” al Departamento Nacional de Presupuesto del IESS; proyecto que luego de su análisis y asentimiento será remitido al Consejo Directivo para su conocimiento y aprobación.

Informes de la evaluación de la ejecución presupuestaria no constituyen aporte para la toma de decisiones

El Art. 89 de la Ley Orgánica de Administración Financiera y Control, define a la fase de evaluación como:

“...La evaluación presupuestaria comprende básicamente el análisis crítico de la medición de los resultados físicos y financieros obtenidos y los efectos producidos, el análisis de las variaciones observadas, con la determinación de sus causas y la recomendación de las medidas correctivas que deban tomarse, con respecto a la utilización de los recursos presupuestarios en el período fiscal o en períodos menores, a fin de ajustar la ejecución a las previsiones originales...”

El artículo 77 de la LOCGE, numeral 2 literal a) determina como responsabilidad de las Autoridades de las Unidades Administrativas y Servidores:

“...a) Contribuir a la obtención de los fines institucionales y administrar en el área que les compete, los sistemas a que se refiere el literal a) del numeral anterior que dispone: ...Dirigir y asegurar la implantación, funcionamiento y actualización del sistema de control interno y de los sistemas de administración financiera, planificación, organización, información, de recursos humanos, materiales, tecnológicos, ambientales y más sistemas administrativos...”.

Los informes de “liquidación presupuestaria” emitidos por los Directores del Sistema de Pensiones y del Seguro General de Riesgos del Trabajo son de carácter general, hacen referencia al porcentaje de ejecución de los presupuestos, no hay el análisis crítico que señala la norma invocada, no existe una evaluación respecto de las metas y objetivos alcanzados ni de la ejecución de las inversiones presupuestadas, tampoco hacen análisis de los expedientes que no fueron atendidos, no encontramos análisis de antigüedad de las prestaciones que no se han otorgado.

Respecto de los informes de los Subdirectores Provinciales de Pensiones de Pichincha y Guayas al igual que en los casos anteriores se limitan a informar del porcentaje de ejecución que consta en los balances de ejecución presupuestaria.

El Subdirector de Riesgos del Trabajo del Guayas no elaboró el informe de liquidación de Presupuesto y ante requerimiento realizado mediante oficios 51000000.010 y 021 de 2008-09-02 y 25 respectivamente, con comunicación 23300900-01417-2008 de 2008-09-26, el Subdirector “*traslada*” el informe de la funcionaria encargada de Presupuesto, sin que haya análisis ni valor agregado que demuestre su aporte a la evaluación y evidencie su gestión. En la reunión de trabajo en la que se comunicó los resultados del examen, el Subdirector de Riesgos del Trabajo del Guayas informó que existen cerca de cuatro mil (4 000) expedientes represados en la Dirección Provincial del Guayas, argumentando falta de recursos humanos e informáticos.

Al 2007-12-31 estuvieron pendientes de entrega las siguientes prestaciones:

TRAMITES DE RIESGOS DEL TRABAJO REPRESADOS 2007-12-31			
	Pichincha	Guayas	Azuay
Riesgos	69	---	49

TRÁMITES DE PENSIONES REPRESADOS 2007-12-31	
PROVINCIA	Nº EXPEDIENTES
Pichincha	3 385
Guayas	1 754
Azuay	473
Tungurahua	248
Chimborazo	277
Manabí	859
Loja	39
Imbabura	186
El Oro	390
Cañar	89
Cotopaxi	130
Carchi	33
Esmeraldas	316
TOTAL NACIONAL	8 179

Mediante oficio 51000000.012 Prspsto de 2008-10-10, averiguamos a la Directora del Sistema de Pensiones respecto de la ejecución de las asignaciones para las inversiones, quien mediante oficio 22000000-1976 de 2008-10-07 informó que la ejecución de las inversiones es responsabilidad de la Comisión de Inversiones y que además no sería conveniente que la Directora del Sistema de Pensiones sea parte de la Comisión de Inversiones

Con oficio 51000000.005 Prspsto de 2008-09-02 requerimos al ex Director del Seguro General de Riesgos del Trabajo, las razones que no permitieron la entrega oportuna de las prestaciones; y, mediante comunicaciones 51000000.010, 021 y 023 de 2008-09-02, 2008-09-25 y 2008-10-03 solicitamos al Subdirector Provincial de Riesgos de Trabajo del Guayas información respecto de los estados de ejecución, la liquidación, las evaluaciones presupuestarias; y, los listados de los expedientes por prestaciones pendientes de entrega. Hasta el 2008-12-30 no se atendió nuestros requerimientos.

El Art. 76 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado dispone:

“...Obligación de remitir información.- Las instituciones del Estado y sus servidores, así como los personeros y representantes de las personas jurídicas de derecho privado sometidas al control de la Contraloría General del Estado, en los términos previstos en la presente Ley, están obligadas a proporcionar a ésta, exclusivamente para fines del examen de auditoría, información sobre las operaciones o transacciones cuando les sean requeridas por escrito...”

La falta de evaluaciones periódicas de la ejecución presupuestaria por parte de los niveles de Dirección y Asistencia Técnica de los Seguros Especializados de

Pensiones y Riesgos del Trabajo, ha provocado que no se hayan identificado las deficiencias y dificultades que permitan elaborar estrategias para evacuar los trámites represados y entregar con oportunidad y eficiencia las prestaciones y cumplir de esta manera con las expectativas de los afiliados y beneficiarios del Instituto.

No se obtuvo la información requerida por el equipo de Auditoría Interna.

Conclusión

Los informes de “liquidación presupuestaria” emitidos por los Directores del Sistema de Pensiones y Seguro General de Riesgos del Trabajo; así como de los Subdirectores de Pensiones y de Riesgos del Trabajo de las Direcciones Provinciales de Pichincha, Guayas y Azuay, no evalúan la consecución de las metas y objetivos; tampoco analizan los valores que se requerirían para el pago de las obligaciones pendientes; no hay planes, programas, ni alternativas de corto plazo que permitan atender los miles de expedientes represados.

Recomendaciones

Al Director General del IESS

13. Recordará a los Directores de los Seguros Especializados y Provinciales, la obligatoriedad que tienen de remitir informes trimestrales y anuales de evaluación de la ejecución presupuestaria en los que constará los análisis de: consecución de metas y objetivos y las situaciones que limitaron alcanzarlas; los niveles de ejecución de las inversiones, sus rendimientos, su capitalización, la oportunidad y calidad de las inversiones de los fondos administrados.
14. Dispondrá a los Directores del Sistema de Pensiones y Seguro General de Riesgos del Trabajo que en el término de quince días presenten informes pormenorizados respecto de los trámites de concesión de las prestaciones pendientes con su respectivo análisis de antigüedad; conjuntamente deberán presentar los planes, programas valorados con los respectivos cronogramas de ejecución que permitan evacuar en el corto plazo los trámites represados.

Proformas presupuestarias del Seguro General de Riesgos del Trabajo no tienen estudios que respalden sus requerimientos

La Ley de Seguridad Social en el Art. 54 relacionado con las estimaciones de los egresos establece:

“...La estimación de los egresos corrientes se basará en perfiles de costos unitarios por procesos y en proyecciones de demanda satisfecha; mostrará por separado los gastos administrativos del Instituto y los montos asignados a los programas de entrega de prestaciones por seguros, y no podrá exceder el monto de las estimaciones de ingresos...”.

Las pro formas presupuestarias de egresos y gastos para el 2007 presentadas por las Subdirecciones Provinciales de Riesgos del Trabajo de Pichincha, Guayas y Azuay, son listados de los requerimientos del año inmediato anterior con otros valores generalmente más altos. En el presupuesto del 2007 se asignaron recursos por 1 908 728,16 USD a trece Direcciones Provinciales que no tienen personal administrativo que otorgue las prestaciones o haga actividades de prevención y que al no haber ejecución debieron ser transferidos.

Según la Subdirectora de Riesgos del Trabajo de la Dirección Provincial de Pichincha, la pro forma de egresos para el 2007 se elaboró en base a la ejecución del 2006; para lo que se tomó las partidas que tenían ejecuciones superiores al 50%, y se incrementó el 10%; las partidas que no tuvieron ejecución no fueron consideradas. Las proformas de los grupos 51 “*gastos de personal*”, las elaboró la Subdirección de Recursos Humanos, en tanto que los presupuestos de ingresos lo determinaron en la Dirección Económica Financiera.

Las proformas de egresos de la Subdirección de Prevención de Riesgos dirigen el 80% para gastos de administración, dejando muy pocos recursos para gastos de operación afectando a las actividades relacionadas con la Prevención.

El presupuesto de egresos del SGRT del 2007 no obedece a estudios técnicos previos, programas, políticas o estudios reales de las necesidades planteadas, ni obedecen a las directrices de la Dirección del Seguro General de Riesgos del Trabajo, o de las Subdirecciones de Prevención de Riesgos del Trabajo o de Contabilidad y Control Presupuestario; lo que provoca que se asignen recursos especialmente para

gastos administrativos en desmedro de la prevención de riesgos, actividad primordial en el Seguro General de Riesgos del Trabajo.

Conclusión

Las proformas presupuestarias del 2007 del Seguro General de Riesgos del Trabajo, no obedecen a estudios técnicos ni a planes y programas de crecimiento o de capitalización de los fondos.

Recomendación

Al Director del Seguro General de Riesgos del Trabajo

15. Dispondrá a la Subdirectora de Contabilidad y Control Presupuestario del Seguro General de Riesgos del Trabajo, elabore la proforma presupuestaria en la que asignará los recursos en base a los requerimientos de una entrega oportuna y eficiente de las prestaciones de la población afiliada.

Gastos administrativos de la Administradora del Seguro General de Riesgos del Trabajo.

La Ley de Seguridad Social en el artículo 50, relacionado con la administración financiera, dispone que:

“...El sistema presupuestario y contable del IESS deberá registrar y mostrar separadamente la administración financiera de sus fondos propios y la administración financiera de los fondos del Seguro General Obligatorio...”.

El Seguro General del Riesgos del Trabajo a 2007-01 tenía una plantilla de personal de 86 funcionarios, al 2007-12-31 llegó a 116; lo que, provocó el consiguiente incremento en los gastos de personal, los que se registraron en el movimiento de la Prestadora. Sin embargo las cuentas contables afectadas por los pagos del personal son las de la Administradora, procedimiento que generó que en el Balance de Resultados al 2007-12-31, registre pérdidas de USD \$ 1 049 161,47.

Con oficio 23200000-518-2008 de 2008-07-08, la Subdirectora de Contabilidad y Control Presupuestario del Seguro General de Riesgos del Trabajo, requirió:

“...de la Subdirección Administrativa Financiera se dé las directrices para contabilizar el déficit en el fondo, es decir transferir el déficit de la Administradora a la Prestadora (fondo), además se solicitó la aplicación adecuada de los gastos de prevención, siendo criterio de esta Subdirección que la prevención es una prestación y debe afectar a la prestadora”.

La Subdirectora de Administración Financiera del IESS en oficio 611000000-C-563 de 2008-07-22, ratificó que:

“...los ingresos, egresos, los que deben registrar sus transacciones en las cuentas destinadas para el efecto; por lo que, la pérdida reflejada en el Estado de Resultados de la Administradora, no es transferible al Fondo y debe mantenerse en los Estados Financieros de dicha Administradora”.

Conclusión

La falta de consistencia entre los registros presupuestarios y contables generó información financiera distinta; que no orienta adecuadamente a la toma de decisiones de la alta gerencia.

Recomendaciones

Al Director General del IESS

16. Dispondrá al Director del Seguro General de Riesgos del Trabajo que, en coordinación con el Subdirector de Recursos Humanos del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social y la Subdirectora de Administración Financiera, evalúen los actuales cuadros de Personal, establezcan las reales necesidades y se determinen las fuentes de financiamiento.

17. Dispondrá a los Directores del Seguro General de Riesgos del Trabajo y Económico Financiero que, en coordinación con la Subdirectora de Contabilidad y Control Presupuestario de Riesgos del Trabajo, analicen las fuentes, los usos de los recursos financieros y ajusten los presupuestos en base a planes y programas de acción bajo resultados; así como de perfiles de costos unitarios por procesos y en proyecciones de demanda satisfecha.