



# **INSTITUTO ECUATORIANO DE SEGURIDAD SOCIAL**

## **UNIDAD DE AUDITORÍA INTERNA**

### **CAPÍTULO I**

#### **INFORMACIÓN INTRODUCTORIA**

##### **Motivo del examen**

El examen especial efectuado a la Dirección General del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, se realizó con cargo al plan operativo de control del año 2009 de la Unidad de Auditoría Interna del IESS aprobado por el Contralor General del Estado y en cumplimiento a la orden de trabajo 51000000.042.09 de 16 de septiembre de 2009 y su alcance de 27 de octubre del mismo año, suscritos por el Auditor Interno Jefe.

##### **Objetivos del examen**

- Evaluar la legalidad y propiedad de cada fase del ciclo presupuestario.
- Verificar el grado de cumplimiento de metas y objetivos de la Unidad de Negocios.

##### **Alcance del examen**

Evaluamos la legalidad y propiedad de las siguientes fases del ciclo presupuestario: programación, formulación, aprobación, ejecución y control del presupuesto de la Dirección y Administración General del IESS (Actividad A100). Para efecto de nuestro análisis se seleccionaron los presupuestos de la Dirección General (nivel central) y las Direcciones Provinciales de Pichincha, Guayas, Azuay y Los Ríos, por el período comprendido entre el 1 de enero y el 31 de diciembre de 2008.

## **Base legal**

Mediante Decreto Supremo 9, publicado en el Registro Oficial 6, de 29 de junio de 1970 se suprimió el Instituto Nacional de Previsión, y con Decreto 40 de 2 de julio de 1970, 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 C.D. 021 de 13 de octubre de 2003:

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 pro forma presupuestaria anual del Instituto y el sometimiento a los trámites de ley previos a su aprobación por el Consejo Directivo;

Direcciones Provinciales.-

Art. 19.- Las Direcciones Provinciales tienen a su cargo la ejecución del Presupuesto del IESS. Numeral 3: 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. Numeral 4: Administrar los recursos

humanos y materiales, los presupuestos de ingresos y egresos, las disponibilidades de tesorería.

Art. 26. Numeral 1.- Las Subdirecciones Provinciales de Servicios Internos son responsables de los procesos presupuestarios, contables y de tesorería del IESS, y la observancia de los sistemas de control previo y concurrente establecidos por la Dirección Económico Financiera.

Niveles de Asistencia Técnica:

Dirección Económico 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.

Nivel Operativo:

El Departamento de Presupuesto de la Subdirección de Administración Financiera, entre otras, 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 pro forma 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.

### **Objetivos de la entidad**

La Dirección General, según la Ley de Seguridad Social, es el órgano responsable 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.

La Dirección General es responsable de 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, debiendo presentar a este cuerpo colegiado la rendición de cuentas sobre las actividades y resultados de la gestión del Instituto.

### **Monto de recursos examinados**

El presupuesto codificado de la Administración y Dirección General (Actividad A100) para el ejercicio económico de 2008 ascendió a 68 971 148,80, y debido a que el análisis se efectuó al nivel central y Direcciones Provinciales señaladas en el alcance del examen, la ejecución presupuestaria en estas oficinas fue el que se expone en el siguiente cuadro:

<b>Grupo</b>	<b>Denominación</b>	<b>Monto Analizado USD</b>
5	Gastos Corrientes	44 495 852,80
8	Gastos de Capital	7 305 114,00
9	Aplicación de Financiamiento	1 289 624,00
<b>TOTAL ANALIZADO</b>		<b>53 090 590,80</b>

### **Servidores relacionados con el examen**

(Anexo 1)

## CAPÍTULO II

### RESULTADOS DEL EXAMEN

#### Proceso de aprobación de los presupuestos institucionales

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

*“...La pro forma 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...”.*

El Oficio Circular MEF-SP-CDPP-2007-101243 del 30 de abril de 2007, suscrito por el Ministro de Economía y Finanzas, recibido por la Dirección General del IESS el 4 de junio del mismo año, entre otros aspectos, señaló:

*“... el proceso de programación y formulación presupuestaria para el próximo ejercicio fiscal, en las instituciones que conforman el ámbito del Presupuesto General del Estado, se efectuará en el módulo correspondiente de la nueva herramienta informática denominada e-SIGEF...en cumplimiento de lo establecido en el Art. 38 de la LOREYTF, las instituciones y empresas públicas, en los términos previstos deberán remitir a este Ministerio las pro formas hasta el 30 de junio del presente año...”.*

Mediante oficios 61110000-00672 y 0674 de 5 de julio de 2007, el Director General del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (E) y la Directora Económico Financiera a esa fecha, remitieron al Ministerio de Economía y Finanzas la Pro forma Presupuestaria del IESS para el ejercicio económico 2008, y las obligaciones y contribuciones del Estado para el Seguro General Obligatorio, respectivamente.

En oficio 61110000-1294 de 14 de diciembre de 2007, la Directora Económico Financiera del IESS solicitó a la Subsecretaria de Presupuestos del Sector Público del Ministerio de Economía y Finanzas que, una vez que el Congreso Nacional aprobó el Presupuesto General del Estado, en el que se encuentra el del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, se otorgue el informe favorable del presupuesto Institucional 2008, con el propósito de someterlo a consideración del Máximo Órgano de Gobierno del Instituto.

El Ministerio de Economía y Finanzas con oficio MEF-SP-CACP-2008-0096 de 16 de enero de 2008, recibido el 18 del mismo mes y año, suscrito por la Subsecretaria General de Finanzas, comunicó a la Directora Económica Financiera del IESS que:

*“...el H. Congreso Nacional... mediante Resolución No. R-28-111 de 26 de noviembre de 2007 aprobó el Presupuesto General del Estado, para el ejercicio económico 2008, documento en el que se incluyen las asignaciones para el IESS; en consecuencia remito para su conocimiento el informe elaborado por la Subsecretaria de Presupuestos sobre el Presupuesto aprobado para el IESS por un total de USD 2.415.570.700,04 en el que se consideran USD 416.551.635,84 que corresponden a transferencias fiscales...”.*

Con informe 61110000-0094 de 11 de febrero de 2008, la Dirección General remitió para conocimiento y aprobación del Consejo Directivo la pro forma presupuestaria del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social para el ejercicio económico 2008. El presupuesto fue aprobado por el Consejo Directivo en sesiones celebradas el 21 y 28 de febrero de 2008.

Mediante oficio 51000000.EE.PPDG.020.09 del 9 de diciembre de 2009, requerimos al Jefe del Departamento Nacional de Presupuesto nos informe si el retraso en la aprobación del presupuesto repercutió en el desarrollo de las operaciones de la institución. El 18 de diciembre de 2009, recibimos su respuesta con oficio 61110000-01203, señalando:

*“...El artículo 292 de la actual Constitución de la República del Ecuador, determina las instituciones cuyos presupuestos forman parte del Presupuesto General del Estado, en la que no incluye al Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, mediante oficio No. MF-SP-CACP-2008-404431 de 8 de octubre de 2008, el Subsecretario General de Finanzas informa que no le corresponde al Ministerio de Finanzas aprobar el Presupuesto del IESS, por lo que a partir del presente año los presupuestos son aprobados directamente por el Consejo Directivo y se pretende entre en vigencia a partir del 2 de enero de cada ejercicio económico.- Al no aprobarse los presupuestos con la debida oportunidad, entra en vigencia el primer día hábil de cada año, el presupuesto codificado del año anterior, en el que como es lógico no constan las asignaciones para cumplir con los requerimiento necesarios para realizar los planes y programas planteados en ese ejercicio económico, lo que produce un retraso en la ejecución y en muchas ocasiones no se logran cumplir con los objetivos y metas planteadas...”.*

El Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social remitió oportunamente la pro forma presupuestaria al Ministerio de Economía y Finanzas, para que este incluya en el Presupuesto General del Estado el valor de las obligaciones del Fisco con el IESS;

la aprobación por parte de dicha Cartera de Estado se produce el 16 de enero de 2008; y, el Consejo Directivo del IESS dispone su aplicación el 28 de febrero de 2008.

## **Conclusión**

Las fases presupuestarias de programación, formulación y aprobación de los presupuestos institucionales se efectuaron en el período de 2 de mayo de 2007, fecha en la que la Directora Económica Financiera difundió a nivel nacional las políticas presupuestarias, y el 28 de febrero de 2008 que el presupuesto fue aprobado por el Consejo Directivo.

## **Recomendación**

### **Al Director General del IESS**

1. Dispondrá a la Directora Económico Financiera del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social coordine con el Ministerio de Economía y Finanzas para que su informe favorable sobre el presupuesto institucional sea remitido oportunamente, con el propósito de evitar los retrasos que repercuten en el desarrollo de las actividades y operaciones de la Dirección y Administración General.

### **Estructura del presupuesto de la Dirección General**

El Presupuesto de la Dirección y Administración General del IESS (Actividad A100) aprobado para el ejercicio económico de 2008, mediante Resolución C.D. 203 de 28 de febrero de 2008 y su reforma constante en la Resolución C.D. 217 de 1 de septiembre del mismo año, ascendió a 68 971 148,80 USD, con la siguiente distribución de gastos:

<b>Código</b>	<b>Denominación</b>	<b>Asignación Codificada</b>	<b>Porcentaje</b>	<b>Total Ejecutado</b>	<b>Porcentaje</b>
51	Gastos en Personal	40 406 613,80	58,58%	39 394 381,47	70,01%
53	Bienes y Servicios de Consumo	16 287 560,43	23,62%	11 353 741,82	20,18%
57	Otros Gastos	1 175 610,93	1,70%	886 186,81	1,57%
58	Transferencias Corrientes	655 007,64	0,95%	444 864,43	0,79%

Código	Denominación	Asignación Codificada	Porcentaje	Total Ejecutado	Porcentaje
84	Activos de Larga Duración	8 837 531,00	12,81%	3 048 877,01	5,42%
97	Amortización de la Deuda	1 608 825,00	2,33%	1 141 501,66	2,03%
<b>TOTAL PRESUPUESTO AÑO 2008</b>		<b>68 971 148,80</b>	<b>100,00%</b>	<b>56 269 553,20</b>	<b>100,00%</b>

El rubro de mayor impacto en el presupuesto es el destinado a los Gastos en Personal que representa el 70,01% del total del presupuesto ejecutado en el ejercicio económico de 2008.

Este porcentaje incluye el Subgrupo 5107 “Indemnizaciones”, que tuvo una ejecución del 213,81%, superior a su asignación codificada, como consecuencia de los pagos por la desvinculación de servidores de la institución y la jubilación patronal efectuados con recursos del presupuesto de la Dirección y Administración General del IESS (Actividad A100), que tiene como fuente de financiamiento la aplicación de un porcentaje de la materia gravada, conforme lo dispone la Resolución C.D. 101 de 1 de marzo de 2006, en la que no se particulariza dichos pagos. El artículo 1 de la referida resolución señala:

*“...Aprobar los fondos para gastos de administración del IESS, que estarán constituidos por: 1) El cero coma sesenta y cuatro por ciento (0,64%) sobre la materia gravada de los afiliados al Seguro General, obligatorio y voluntario, es decir, el ochenta por ciento (80%) de la recaudación del aporte del cero coma ochenta por ciento (0,80%) de dicha materia gravada...”*

Mediante oficios 51000000.EE.PPDG.018.09 y 019.09 remitidos el 7 de diciembre de 2009 al Jefe del Departamento Nacional de Presupuesto y al Subdirector de Recursos Humanos, respectivamente, les requerimos nos informen cuáles son las proyecciones y el impacto que tendrá en el presupuesto de la Dirección y Administración General del IESS (Actividad A100) para el ejercicio económico de 2010, respecto a los rubros relacionados con las indemnizaciones y jubilación patronal.

De igual forma, les solicitamos opinión sobre la posibilidad que los otros seguros especializados asuman este pago según el tiempo de vinculación del servidor, o cualquier otra medida tendiente a procurar el equilibrio presupuestario de la Dirección General.

El Jefe del Departamento Nacional de Presupuesto, en oficio 61110000-01206 de 15 de diciembre de 2009, recibido el 18 del mismo mes y año, manifestó:

*“...Durante la ejecución del Presupuesto del 2008 del Centro de Responsabilidad Presupuestaria Dirección General, la Subdirección de Recursos Humanos presentó para su conocimiento del Máximo Órgano de la Institución un proyecto de desvinculación del personal de la institución, el mismo que fue aprobado por el Consejo Directivo mediante Resolución C.D. 231 de 5 de Diciembre de 2008, lo que produjo una erogación de USD 2'322.000,00, sin que la Subdirección de Recursos Humanos haya solicitado la certificación presupuestaria correspondiente, posteriormente el Departamento de Contabilidad de la Dirección Provincial de Pichincha remitió a ese Departamento el boletín de egreso No. 157349 de 31 de diciembre de 2008, por el valor señalado, el mismo que se incorporó en el sistema de ejecución presupuestaria de egresos, produciendo un sobregiro de USD 2'287.717,04... En lo que se refiere a las asignaciones en la Pro forma Presupuestaria del año 2010, en las partidas Indemnizaciones (que se encuentra en el Subgrupo de Asignaciones a Distribuir) y Jubilación Patronal, los valores van en el orden de USD 2'229.180,00 y USD 9'041.000,00, respectivamente... De mantenerse las cifras señaladas, representarían: Indemnizaciones el 2,95% del total del Presupuesto de esta Actividad y Jubilación Patronal el 9,95%.- Con el propósito de equilibrar el Presupuesto de la Dirección General, me permito recomendar que la Dirección Actuarial previo análisis, presenten a las unidades institucionales y estas a su vez, remitan al organismo competente un proyecto de reforma a la Ley de Seguridad Social, en la que se asigne para gastos administrativos de la Actividad A100 “Dirección y Administración General”, el total del 0.80 de los ingresos de los aportes que actualmente se comparte con los Seguros Especializados de Salud, Riesgos del Trabajo y Social Campesino, e igualmente sería procedente que se les asigne como al Seguro General de Pensiones el 4% del total de los aportes personales y patronales para gastos administrativos, lo que permitirá atender los planes y programas institucionales... En lo referente a la Jubilación Patronal, la Dirección Actuarial presentó un proyecto de creación del Fondo de Jubilación Patronal, el mismo que hasta el momento no ha sido aprobado... Considero que conjuntamente con la creación del Fondo, el Consejo Directivo debería legislar las aportaciones que correspondería realizar a cada Seguro Especializado, de tal manera que cada unidad de negocio soporte el pago de cada uno de sus ex servidores, empleados y trabajadores...”.*

El Subdirector de Recursos Humanos en oficio 62100000-11552-PAD del 21 de diciembre de 2009, recibido el 22 del mismo mes y año, manifestó:

*“...Sobre el particular debo manifestar que: Mediante oficio No. 62100000-2502-8-PD de 24 del 2008 (SIC), la Subdirección de Recursos Humanos, remitió a la Dirección Económica Financiera el ajuste de la pro forma presupuestaria de Gastos en Personal correspondiente al año 2008, en razón de que el Departamento de Presupuesto, devolvió a esta área de Gestión la pro forma con la finalidad de efectuar las modificaciones respectivas de conformidad a los techos presupuestarios entregados por esa Dependencia.- Es preciso señalar que la Pro forma del 2010 ya fue elaborada en su totalidad por el área económica, en base a las recomendaciones emitidas por la Contraloría General del Estado que en su*

*parte pertinente dice: "... esta Subdirección no debe encargarse de los procesos del ciclo presupuestario, administrativo contable de grupo de gasto, por cuanto son Ordenadores de Gasto en materia remunerativa y se convertirían en Juez y parte en los procesos de control presupuestario, administrativo y financiero".- Finalmente, esta Subdirección en coordinación con el área financiera consideró recursos en la partida contratos, jubilación patronal e indemnizaciones, las mismas que se encuentran distribuidas en cada Unidad de Negocio menos la jubilación patronal que se concentra en la actividad A100... "*

La falta de disposiciones y definiciones internas sobre los pagos que debe efectuar la Institución por los rubros señalados anteriormente, origina que estos sean canalizados exclusivamente con el presupuesto de la Dirección y Administración General, aún cuando los servidores que se desvinculan pertenezcan a los otros seguros especializados, y al no existir una fuente de financiamiento para cubrir esos beneficios laborales producirá un desequilibrio en el presupuesto de los próximos años, si se mantiene la tendencia establecida para el año 2010, en el que estas erogaciones representarían el 12,90% del total del referido presupuesto.

### **Conclusión**

La estructura del presupuesto del ejercicio económico de 2008 en un mayor porcentaje está orientado a cubrir los Gastos en Personal, que ascendió al 70,01%, si bien ese porcentaje corresponde a la naturaleza de la unidad de negocio, la utilización de recursos para la ejecución de las partidas presupuestarias del Subgrupo 5107 "Indemnizaciones" es posible que produzca un desequilibrio presupuestario en la Dirección y Administración General del IESS.

### **Recomendaciones**

#### **Al Director General de IESS**

2. Dispondrá a la Directora Económico Financiera elabore una propuesta a ser presentada a la Dirección General para su conocimiento y trámite de aprobación al Consejo Directivo, que tenga como objetivo corregir el desequilibrio presupuestario de la Dirección y Administración General del IESS, tomando en consideración, por ejemplo, la aplicación de los beneficios económicos de las partidas que conforman el Subgrupo 5107 "Indemnizaciones" a cada uno de los seguros que pertenecen los servidores institucionales que acceden a los mismos.

## Ejecución del presupuesto en montos inferiores a los planificados

De acuerdo a lo que se observa en el Balance Presupuestario de Compromisos y Gastos, consolidado de los 38 Centros de Responsabilidad Presupuestaria que conforman la Dirección General, del presupuesto codificado que ascendió a 68 971 148,80 USD se han ejecutado 56 269 553,20 USD, esto es el 81,58%, quedando por lo tanto un saldo disponible de 12 701 595,60 USD que representa el 18,42%.

Los Grupos Presupuestarios en los que se observan menores porcentajes de ejecución, tanto en la Dirección General como en las Direcciones Provinciales seleccionadas para nuestro análisis, son los detallados a continuación:

Oficina	Grupo	Rubro	Valor Presupuesto	Valor Ejecutado	Saldo Disponible	% de Ejecución
Dirección General	53	Bienes y Servicios de Consumo	8 669 860,00	5 754 877,41	2 914 982,59	66,38%
Dirección General	84	Activos de Larga Duración	5 179 650,00	2 026 916,59	3 152 733,41	39,13%
Dirección Provincial de Pichincha	53	Bienes y Servicios de Consumo	1 800 596,00	1 166 940,67	633 655,33	64,81%
Dirección Provincial de Pichincha	84	Activos de Larga Duración	1 241 600,00	235 739,38	1 005 860,62	18,99%
Dirección Provincial del Azuay	53	Bienes y Servicios de Consumo	323 240,00	226 054,40	97 185,60	69,93%
Dirección Provincial del Azuay	84	Activos de Larga Duración	153 100,00	45 593,38	107 506,62	29,78%
Dirección Provincial del Guayas	84	Activos de Larga Duración	650 737,00	147 745,12	502 991,88	22,70%
<b>SUMAN PARTIDAS DE MAYOR RELEVANCIA</b>					<b>8 414 916,05</b>	

Las políticas difundidas el 2 de mayo de 2007 por la Dirección Económica Financiera a los Centros de Responsabilidad Presupuestaria para la elaboración de sus respectivas pro formas, señalan que:

*“...La asignación de recursos económicos se realizará considerando los límites financieros establecidos en la Ley 2001-55, y la Planificación Estratégica Institucional para el año 2008 (metas institucionales), así como los Planes Operativos Anuales (actividades institucionales y objetivos anuales de cumplimiento)...”.*

La Disposición General Primera del Artículo 3 de la Resolución C.D. 203 de 28 de febrero de 2008 establece como responsables de la aplicación de las Disposiciones Generales del Presupuesto para la Actividad A100 “Dirección y Administración General”:

- a) A nivel nacional: El Director General, Director Económico Financiero, Director de Inversiones, Subdirector de Administración Financiera, y Jefe del Departamento de Presupuesto.
- b) A nivel provincial: El Director Provincial, Subdirector de Servicios Internos, Jefe del Departamento o Responsable del Grupo de Trabajo de Ejecución Presupuestaria, Contabilidad y Tesorería.

El artículo 55.- Ejecución Presupuestaria, de la Ley Orgánica de Administración Financiera y Control, señala:

*“...El Jefe de la unidad financiera de cada entidad y organismo del sector público o quien haga sus veces, en coordinación con las unidades administrativas pertinentes, será responsable de la ejecución del presupuesto...”.*

La Sección 3 del Capítulo 5, en el artículo 80 de la misma Ley señala:

*“...La ejecución presupuestaria comprende el conjunto de normas y procedimientos técnicos, legales y administrativos que, partiendo del presupuesto aprobado, se aplican para el cumplimiento eficiente, efectivo y económico de los objetivos y metas establecidos en los planes y programas presupuestarios...”.*

Los planes estratégicos y operativos de las Direcciones Provinciales contienen un conjunto de actividades que desarrollarán los servidores de los diferentes Departamentos o Grupos de Trabajo, sin que esas actividades sean valoradas, así por ejemplo algunas Direcciones mencionan incrementar el número de afiliados pero no se cuantifica, lo que no permite estimar objetivamente los ingresos del ejercicio económico presupuestado que permitirán financiar los gastos. En la práctica la pro forma presupuestaria de 2008 ha sido elaborada incrementando un determinado porcentaje a la pro forma del año anterior.

Por medio del oficio 51000000.EE.PPDG.002.09 de 1 de diciembre de 2009, remitido al Jefe del Departamento Nacional de Presupuesto, le requerimos nos proporcione las explicaciones y justificativos del caso a los siguientes comentarios:

1. Los criterios que sirvieron de base para elaborar las pro formas presupuestarias de los 38 Centros de Responsabilidad Presupuestaria que conforman la Actividad

A100, en los que debieron considerarse los planes estratégicos y operativos establecidos para el ejercicio económico de 2008.

2. Si las pro formas presupuestarias elaboradas obedecieron a planes estratégicos y operativos, cuales fueron las razones por las que estas se ejecutaron en los porcentajes expuestos.
3. Los motivos por los que fue necesario efectuar una reforma incrementando el valor de 5 496 014,80 USD al presupuesto inicial de 63 475 134 USD, considerando que el gasto efectivamente acumulado en el ejercicio económico de 2008 ascendió a 56 269 553,20 USD, es decir inferior a la asignación inicial.
4. Las evaluaciones y controles mensuales que realizaron en cada uno de los Centros de Responsabilidad Presupuestaria de la Dirección y Administración General, a fin de que estos cumplan con sus metas y objetivos.

El Jefe del Departamento Nacional de Presupuesto en oficio 61110000-01207 del 16 de diciembre de 2009, recibido el 18 del mismo mes y año, manifestó:

*“...Los criterios que sirvieron de base para la elaboración de las pro formas presupuestarias del año 2008, de los 38 Centros de Responsabilidad Presupuestaria... se remitieron a la Direcciones Provinciales mediante oficio circular No. 61110000-0422 de 2 de mayo de 2007, los documentos enviados, detallo a continuación: Políticas, Apertura Programática, Clasificador y Metodología de Ingresos y Gastos actualizados, hoja electrónica para el cálculo de los ingresos, sistema de Pro forma Presupuestaria de Egresos y base legal presupuestaria... En lo referente al punto dos... me permito manifestar que las autoridades institucionales a esa fecha realizaban conjuntamente con las autoridades de los Seguros Especializados y Direcciones Provinciales seminarios para la elaboración de sus Planes Estratégicos y del Plan Operativo Anual (POA), sin embargo el Departamento Nacional de Presupuesto nunca fue invitado a estos eventos, y así lo manifesté... como podrá observar en los oficios... adjuntos.- Lo anteriormente expuesto nos lleva a contestar el numeral cuatro del oficio... ya que, si el Departamento Nacional de Presupuesto elaboraba la Pro forma Presupuestaria sin conocer el Plan Operativo Anual, ya que no reportaban, los planes y programas planteados por las autoridades, de que manera podía controlar que se cumplan las metas y objetivos institucionales, sin embargo en documentos adjuntos se evidencia que este Departamento cuestionó a los diferentes Directores Provinciales y de los Seguros Especializados la baja ejecución de sus presupuestos de egresos.- En relación al numeral 3 debo señalar que la reforma al Presupuesto Institucional del año 2008, se la efectuó por disposición del Consejo Directivo del IESS... ya que se necesitaba financiar el incremento producido por la aprobación de la nueva escala salarial para el personal de la Ley Orgánica de*

*Administración Financiera y Control, mediante resolución 229 de 25 de Noviembre de 2008...”.*

No se remitieron a los Centros de Responsabilidad Presupuestaria, conjuntamente con las Políticas para la elaboración de la pro forma, las metas y objetivos establecidos en los planes estratégicos y operativos institucionales, para que en función de ellos las Direcciones Provinciales desarrollen sus propios planes aplicables a cada una de sus jurisdicciones, lo que a su vez les permita preparar una pro forma presupuestaria objetiva y acorde a sus necesidades, esto originó que cada oficina haya elaborado los planes bajo sus propios criterios, sin ninguna uniformidad o esquema de presentación, ni indicadores que permitan evaluar los resultados, lo que consecuentemente produjo que los presupuestos no se ejecuten conforme a lo planificado.

### **Conclusión**

Algunas partidas se ejecutaron en montos inferiores a las asignaciones presupuestarias, como consecuencia de la no elaboración de pro formas acordes a las metas y objetivos de los Centros de Responsabilidad Presupuestaria.

### **Recomendaciones**

#### **Al Director General del IESS**

3. Dispondrá a la Directora Económico Financiera que, conjuntamente con las directrices y políticas presupuestarias para la elaboración de la pro forma presupuestaria, se remitan a las Direcciones Provinciales los planes estratégicos y operativos institucionales, para que en función de esta herramienta elaboren sus propios planes aplicables a cada una de sus jurisdicciones. Los planes deben ser uniformes y cuantificables por medio de indicadores que permitan evaluar los resultados de la gestión de los responsables.
4. Dispondrá a la Directora Económico Financiera evalúe si las pro formas presupuestarias elaboradas por los Centros de Responsabilidad Presupuestaria de la Dirección y Administración General responden a los planes estratégicos y operativos institucionales; y, realice los controles mensuales adecuados y necesarios con el propósito de verificar el cumplimiento de sus metas y objetivos.

## Oportunidad en las reformas presupuestarias

La partida 510799010 “Otras Indemnizaciones Laborales” del Centro de Responsabilidad Presupuestario de la Dirección General, en Quito, fue estimada inicialmente con un monto de 500 000,00 USD y en su posterior reforma se le redujeron 331 906,75 USD, con lo que su Asignación Codificada fue 168 093,25 USD.

De la verificación que efectuamos al movimiento de dicha partida durante el año 2008, se observó que hasta el mes de agosto, de la asignación inicial de 500 000,00 USD se había acumulado un gasto efectivo de 18 395,05 USD, equivalente al 3,67%, lo que fundamentó la reducción de recursos según la reforma presupuestaria de 1 de septiembre de 2008, reforma que en el proceso de aprobación por parte del Ministerio de Economía y Finanzas, tomó un lapso de cuatro meses.

En el período de octubre a diciembre de 2008 en el Centro de Responsabilidad Presupuestaria de la Dirección General, el gasto se acumuló en 2 257 084,31 USD equivalente al 1 342,76% de su Asignación Codificada. Este gasto influyó en el Balance Consolidado de los 38 Centros de Responsabilidad Presupuestaria de la Actividad A100, que en la partida 510799010 “Otras Indemnizaciones Laborales” registra una ejecución consolidada nacional del 546,18%.

Adicional al rubro señalado, se observan partidas de la Dirección General y Direcciones Provinciales que hasta agosto de 2008 se ejecutaron por montos superiores a los presupuestados en la Asignación Inicial, con la reforma presupuestaria realizada en septiembre del mismo año se asignaron recursos a esas partidas, cubriéndose de esta forma los valores que hasta esa fecha habían sido ejecutados en exceso. Una muestra de los casos comentados se expone a continuación:

Oficina	Código Cuenta	Rubro	Asignación Codificada	Valor comprometido más Gasto acumulado	Valor Ejecutado en exceso de lo presupuestado	% Exceso
Dir. Prov. Guayas	510510000	Contratos	0,00	127 279,28	(127 279,28)	Infinito
Dirección General	510510000	Contratos	1 800 000,00	3 059 371,05	(1 259 371,05)	169,97%
Dirección General	510507000	Honorarios	10 000,00	25 732,70	(15 732,70)	257,33%
Dir. Prov. Guayas	510507000	Honorarios	200,00	2 480,30	(2 280,30)	1.240,15%
Dir. Prov. Pichincha	510706000	Incentivo por Jubilación	54 061,00	403 319,71	(349 258,71)	746,05%
Dirección General	510706000	Incentivo por Jubilación	106 949,00	477 477,86	(370 528,86)	446,45%
Dir. Prov. Guayas	510506000	Licencia Remunerada	1 800,00	14 893,92	(13 093,92)	827,44%
Dir. Prov. Azuay	510506000	Licencia Remunerada	900,00	3 375,20	(2 475,20)	375,02%

Oficina	Código Cuenta	Rubro	Asignación Codificada	Valor comprometido más Gasto acumulado	Valor Ejecutado en exceso de lo presupuestado	% Exceso
Dir. Prov. Azuay	510506000	Licencia Remunerada	900,00	3 375,20	(2 475,20)	375,02%
Dir. Prov. Los Ríos	840104020	Equipos para oficina	3 380,00	15 420,00	(12 040,00)	456,21%
Dir. Prov. Los Ríos	530811000	Material construcción y Electricidad	8 000,00	30 080,13	(22 080,13)	376,00%
Dir. Prov. Los Ríos	530811000	Material construcción y Electricidad	8 000,00	30 080,13	(22 080,13)	376,00%
Dirección General	530209000	Servicios de Aseo	13 000,00	44 389,14	(31 389,14)	341,45%
Dirección General	840104033	Equipos de Comunicación	77 250,00	247 683,88	(170 433,88)	320,63%
Dirección General	840104031	Equipos Médicos	10 000,00	29 329,00	(19 329,00)	293,29%
Dir. Prov. Pichincha	840103010	Mobiliarios	30 700,00	70 948,00	(40 248,00)	231,10%
Dir. Prov. Los Ríos	530704020	Mantenimiento de Equipo	7 000,00	16 144,00	(9 144,00)	230,63%
Dir. Prov. Los Ríos	530402000	Edificios, locales y residencias	20 000,00	43 989,55	(23 989,55)	219,95%
Dir. Prov. Los Ríos	530404010	Maquinarias y Equipos	2 000,00	4 221,00	(2 221,00)	211,05%
Dir. Prov. Los Ríos	530499010	Otras instalaciones, mantenimiento	2 500,00	4 875,00	(2 375,00)	195,00%
Dir. Prov. Pichincha	840103020	Enseres	10 400,00	17 960,00	(7 560,00)	172,69%
Dirección General	530204000	Edición, impresión, reproducción.	100 000,00	131 547,91	(31 547,91)	131,55%
Dirección General	530601000	Consultoría, Asesoría e Investigación	827 000,00	1 464 813,53	(637 813,53)	177,12%
Dirección General	530207000	Difusión, información y publicidad	650 000,00	720 254,56	(70 254,56)	110,81%
Dir. Prov. Azuay	510504000	Encargos y Subrogaciones	2 100,00	3 254,60	(1 154,60)	154,98%
Dir. Prov. Los Ríos	530403000	Mobiliarios	2 500,00	3 730,00	(1 230,00)	149,20%
Dir. Prov. Azuay	840202020	Remodelaciones	18 000,00	25 593,62	(7 593,62)	142,19%
Dir. Prov. Los Ríos	530704040	Materiales y Suministros	12 000,00	15 453,01	(3 453,01)	128,78%
Dir. Prov. Guayas	530605000	Estudio y diseño de Proyectos	10 000,00	12 710,00	(2 710,00)	127,10%
Dir. Prov. Los Ríos	530204000	Edición, impresión y reproducción	10 000,00	12 478,00	(2 478,00)	124,78%
Dir. Prov. Azuay	840202030	De Urbanización y Embellecimiento	8 000,00	9 800,00	(1 800,00)	122,50%
Dir. Prov. Guayas	530603010	Servicio de Capacitación	35 880,00	38 300,00	(2 420,00)	106,74%

Las Políticas Presupuestarias emitidas por la Dirección General y la Dirección Económico Financiera, para la elaboración de la Pro forma Presupuestaria del año 2008, en el primer párrafo de la página 6, dispone:

*“...Únicamente, se otorgará certificación presupuestaria de los requerimientos constantes en la Pro forma de cada uno de los Centros de Responsabilidad Presupuestaria, siempre y cuando disponga de saldo presupuestario suficiente que los financie, en concordancia con lo que manifiestan los artículos 31 de la Ley de Presupuestos del Sector Público y 58 de la Ley Orgánica de Administración Financiera y Control...”.*

Los artículos referidos en las políticas señalan:

*“...Art. 31: Los créditos presupuestarios quedarán comprometidos en el momento en que la autoridad competente, mediante acto administrativo expreso, decida la realización de los gastos, con o sin contraprestación cumplida o por cumplir y siempre que exista la respectiva asignación presupuestaria y el saldo disponible suficiente. En ningún caso se adquirirán compromisos para una finalidad distinta a la prevista en el respectivo presupuesto. El compromiso subsistirá hasta que las*

*obras se realicen, los bienes se entreguen o los servicios se presten. En tanto no sea exigible la obligación para adquisiciones nacionales e internacionales, se podrá anular total o parcialmente el compromiso...”.*

*“...Art. 58: Ninguna entidad u organismo del sector público, ni funcionario o servidor de los mismos, contraerá compromisos, celebrará contratos, autorizará o contraerá obligaciones, respecto de recursos financieros, sin que conste la respectiva asignación presupuestaria y sin que haya disponible un saldo suficiente para el pago completo de la obligación correspondiente. Los contratos cuya ejecución deba durar más de un período presupuestario podrán celebrarse cuando el presupuesto vigente contenga la asignación y disponibilidad suficiente para cubrir el costo de la parte que deba ejecutarse en el período. Para el cumplimiento total de las obligaciones derivadas de estos contratos se establecerán asignaciones suficientes en los presupuestos de cada período subsiguiente...”.*

En concordancia con las referidas disposiciones legales, a su vez el artículo 33 de la Ley de Presupuestos del Sector Público dispone:

*“...Conforme a las normas de funcionamiento de cada entidad u organismo del sector público, se determinarán los funcionarios y sus ámbitos de competencia, para comprometer gastos y realizar pagos con cargo a los presupuestos aprobados... Ninguna entidad u organismo público podrán contraer compromisos, celebrar contratos ni autorizar o contraer obligaciones, sin que conste la respectiva asignación presupuestaria y exista el saldo disponible suficiente...”.*

El artículo 55 de la Ley Orgánica de Administración Financiera y Control señala:

*“...El Jefe de la unidad financiera de cada entidad y organismo del sector público o quien haga sus veces, en coordinación con las unidades administrativas pertinentes, será responsable de la ejecución del presupuesto...”.*

La Sección 3 del Capítulo 5 del mismo cuerpo legal, en el artículo 80 señala:

*“...La ejecución presupuestaria comprende el conjunto de normas y procedimientos técnicos, legales y administrativos que, partiendo del presupuesto aprobado, se aplican para el cumplimiento eficiente, efectivo y económico de los objetivos y metas establecidos en los planes y programas presupuestarios...”.*

La Disposición General Primera del Artículo 3 de la Resolución C.D. 203 de 28 de febrero de 2008 establece como responsables de la aplicación de las Disposiciones Generales del Presupuesto para la Actividad A100 “Dirección y Administración General”:

- a) A nivel nacional: El Director General, Director Económico Financiero, Director de Inversiones, Subdirector de Administración Financiera, y Jefe del Departamento de Presupuesto.
- b) A nivel provincial: El Director Provincial, Subdirector de Servicios Internos, Jefe del Departamento o Responsable del Grupo de Trabajo de Ejecución Presupuestaria, Contabilidad y Tesorería.

Mediante oficios 51000000.EE.PPDG.003.09 y 004.09 de 1 de diciembre de 2009, remitidos al Jefe del Departamento Nacional de Presupuesto y al Subdirector de Recursos Humanos, les solicitamos:

- Nos proporcionen los documentos, explicaciones y justificativos que estime pertinentes de los motivos por los que la partida 510799010 “*Otras Indemnizaciones Laborales*” de la Dirección General y las detalladas en el cuadro, se ejecutaron por montos superiores a la disponibilidad de los recursos que habían sido presupuestados en sus asignaciones iniciales y codificadas.
- Nos informen si los compromisos y gastos fueron realizados previa certificación de su disponibilidad; y, si los rubros relacionados con la Jubilación de los Servidores de la Institución cuenta con una fuente de financiamiento específica, puesto que de lo observado en los balances presupuestarios se han destinado para ese propósito recursos de la Dirección General.

El Jefe del Departamento Nacional de Presupuesto en oficio 61110000-01193 de 17 de diciembre de 2009, recibido el 18 del mismo mes y año, manifestó:

*“...En lo que respecta a la partida presupuestaria 510799010 “Otras Indemnizaciones Laborales”, se ejecutó al gasto directamente el boletín 157349 de 31-12-2008, enviado por el Departamento de Contabilidad de la Dirección Provincial de Pichincha, sin que la Subdirección de Recursos Humanos haya solicitado emitir la partida presupuestaria, gasto que se produce debido a que el 5 de Diciembre de 2008, mediante Resolución C.D. 231, el Consejo Directivo de la Institución establece las normas de aplicación en el IESS de los Mandatos Constitucionales No. 2 de 24 de enero de 2008 y No. 4 de 12 de febrero de 2008.- En cuanto a las partidas presupuestarias con saldo negativo señaladas en el cuadro... me permito adjuntar un reporte de cada una... donde se puede comprobar que para poder realizar las certificaciones solicitadas se realizaron los trasposos correspondientes, en ciertos casos se aplica directamente al gasto*

*cuando el egreso se efectuó con caja chica o se reciben boletines para registrar como devengado, por parte de Contabilidad General y que no cuenta con certificación presupuestaria... los traspasos presupuestarios realizados hasta el mes de agosto del año anterior se eliminan, produciendo los sobregiros señalados, mismos que son cubiertos una vez que se carga al sistema de ejecución presupuestario de egresos las asignaciones del Presupuesto modificado.- Cabe señalar que el sistema de ejecución presupuestaria de egresos no permite que se sobregire al emitir una certificación presupuestaria producto de una certificación mayor del saldo existente, sin embargo si se ingresan boletines enviados por el Departamento de Contabilidad de la Dirección Provincial de Pichincha, que no cuentan previamente con certificación presupuestaria correspondiente, como es el caso de los costos fijos de Remuneraciones... no controla o advierte que se va a producir un sobregiro.- Finalmente, el pago de Pensiones por Jubilación Patronal hasta el año 2008, no tenía asignación presupuestaria en el presupuesto, solamente estaba abierta la partida, sin embargo en el Presupuesto del presente año se incluye la asignación correspondiente para su registro...”.*

El Subdirector de Recursos Humanos en oficio 62100000-11552-PAD de 21 de diciembre de 2009, recibido el 22 del mismo mes y año, manifestó:

*“...esta Subdirección remite los valores ajustados en base al análisis del presupuesto liquidado al año anterior; sin embargo el Departamento de Presupuesto modifica dichos valores asignados por esta dependencia, generando mayor déficit en las mismas; por otro lado, es importante recalcar que siendo estas partidas parte del costo variable la asignación de recursos se deja a discreción de los Responsables de Presupuesto de cada área de gestión, ya que se considera que ellos conocen más de cerca las necesidades de sus respectivas jurisdicciones. Los recursos económicos en el año 2008, en las partidas anteriormente descritas se distribuyeron en cada una de las unidades de negocio, mismas que emiten la certificación presupuestaria antes de efectuar los pagos...”.*

El establecimiento de compromisos y gastos efectuados sobre partidas presupuestarias que no disponían de saldos suficientes, ocasionó que, hasta el mes de agosto de 2008, algunas de esas partidas se excedan en los valores presupuestados, los mismos que fueron cubiertos con la reforma presupuestaria efectuada en septiembre del mismo año.

## **Conclusiones**

La ejecución presupuestaria hasta agosto de 2008 exigió su reforma en septiembre del mismo año, debido a que desde los primeros meses existieron partidas que habían sido ejecutadas por montos superiores a los estimados en su asignación inicial.

La Resolución C.D. 021 de 13 de octubre de 2003 contiene la estructura orgánica y disposiciones relacionadas con el manejo presupuestario de los gastos del personal del IESS, que facultan a la Subdirección de Recursos Humanos a realizar actividades técnicas de presupuesto, ejecución y registro de las ejecuciones presupuestarias de las partidas del Grupo 5 “*Gastos en Personal*”.

## **Recomendaciones**

### **Al Director General del IESS**

5. Dispondrá a la Directora Económico Financiera se evalúen permanente las recaudaciones de los aportes que permitan identificar oportunamente 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.
  
6. Dispondrá al Subdirector de Recursos Humanos elabore la pro forma presupuestaria acorde a las reales necesidades institucionales, para ello integrará la información del personal contratado, de los reemplazos y el personal de planta. Además ejecutará el control de las contrataciones que se realizan en las Direcciones Provinciales con certificaciones de los respectivos Centros de Responsabilidad Presupuestaria y determinará los valores reales que se pagan por ese rubro.