



INSTITUTO ECUATORIANO DE SEGURIDAD SOCIAL

UNIDAD DE AUDITORÍA INTERNA

CAPÍTULO I

INFORMACIÓN INTRODUCTORIA

Motivo del examen

El examen especial a la Dirección General del IESS se realizó en cumplimiento al plan operativo de control del 2010, aprobado por el Contralor General del Estado y de la orden de trabajo 51000000.027.10 de 2 de agosto de 2010 emitida por el Auditor Interno del IESS.

Objetivo del examen

Examinar la legalidad, propiedad y corrección de las operaciones y actividades ejecutadas.

Alcance del examen

El examen especial “Al ciclo presupuestario del ejercicio económico 2009 de la Dirección General del IESS” comprendió el período entre el 1 de enero de 2009 y el 31 de diciembre de 2009, que corresponde a la Unidad de Negocios Dirección y Administración General del IESS, Actividad A100.

El examen no incluye el análisis de la propiedad, veracidad y legalidad de los ingresos y egresos que se han ejecutado durante el periodo examinado.

Base legal

Con 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, publicado en el Registro Oficial 15 de 10 de julio de 1970 se transformó la Caja Nacional del Seguro Social en el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social.

Estructura orgánica

De conformidad con el artículo 18 de la Ley de Seguridad Social, el IESS rige su organización y funcionamiento, entre otros por el principio de división de negocios; y, en concordancia con lo dispuesto en el artículo 19 del mismo cuerpo legal, se encarga directamente de administrar las funciones de afiliación, recaudación de los aportes y contribuciones al Seguro General Obligatorio identificadas presupuestariamente como Dirección y Administración General, Actividad A100, cuya ejecución corresponde a la Dirección General; en el Nivel Central; y, a las Direcciones Provinciales del IESS, en su jurisdicción, órganos de dirección superior, según lo previsto en el artículo 20 de la misma Ley.

De acuerdo con el Reglamento Orgánico Funcional del IESS, aprobado con Resolución C.D. 021 de 13 de octubre de 2003, para cumplir con las funciones encomendadas por la Ley de Seguridad Social, referente al área presupuestaria, el Instituto cuenta con los siguientes niveles estructurales:

Nivel de Gobierno y Dirección Superior, en el que se incluyen el Consejo Directivo, Dirección General, Direcciones Provinciales:

Según el Artículo 13, numerales 11 y 12, el Consejo Directivo tiene como atribuciones.- La aprobación del Plan Estratégico y Presupuesto General de Operaciones del IESS.

De conformidad con el Artículo 15 numerales 11 y 26, 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; la presentación, al Consejo Directivo, de la liquidación del Presupuesto Consolidado, conforme los plazos y los procedimientos establecidos por la Ley de Seguridad Social.

Por lo dispuesto en Artículo 19, las Direcciones Provinciales tienen a su cargo la ejecución del Presupuesto del IESS. Entre sus responsabilidades constan en el 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; numeral 6: La presentación al Director General de las liquidaciones presupuestarias mensuales y los informes periódicos de su gestión; numeral 22: El envío oportuno, a la Dirección Económica Financiera, de la proforma presupuestaria de la Dirección Provincial y sus respectivos justificativos de crecimiento de ingresos y egresos para el ejercicio económico del año siguiente; numeral 25: La entrega a la Subdirección de Administración Financiera del informe de liquidación del presupuesto de operación de la Dirección Provincial.

Las responsabilidades del proceso de servicios internos, en cada Dirección Provincial, según el Artículo 26, numeral 1: La supervisión de los procesos presupuestarios; numeral 6: La revisión y entrega al Director Provincial, de los informes presupuestarios, elaborados por la unidad de Ejecución Presupuestaria, Contabilidad y Tesorería, dentro de los plazos señalados por la Dirección Económica Financiera.

El Subproceso de Ejecución Presupuestaria, Contabilidad y Tesorería, en cada Dirección Provincial, por las disposiciones del Artículo 27 tiene entre las principales responsabilidades las siguientes: numeral 1: La ejecución de los procesos presupuestarios, contables y de tesorería numeral 2: La certificación de la existencia de la partida presupuestaria y de disponibilidad de fondos, de conformidad con las disposiciones generales del Presupuesto del Instituto; numeral 8: La preparación y entrega, por órgano regular, al Director Provincial, de las proforma presupuestaria; numeral 9: Elaboración y entrega de los informes mensuales de ejecución de los ingresos y egresos del IESS, dentro de los primeros cinco días del mes siguiente;

numeral 11: La elaboración del informe de liquidación del presupuesto de operación de la Dirección.

También conforma presupuestariamente la Unidad de Negocio Administración y Dirección General, las dependencias pertenecientes al nivel de Asistencia Técnica y Administrativa, tales como: la Dirección Económica Financiera, que según el Artículo 69 del Reglamento Orgánico Funcional, y conforme al Artículo 70, tiene las responsabilidades de: numeral 2: La presentación al Director General de la proforma presupuestaria del Instituto y sus respectivos justificativos de crecimiento de ingresos y egresos; numeral 15: Establecimiento de indicadores de gestión económica y financiera, relevantes para el análisis sistemático y la evaluación periódica de la situación del Instituto y de los fondos presupuestarios; numeral 19: Presentación al Director General, hasta el 31 de marzo de cada año, del informe de liquidación de los presupuestos del ejercicio económico del año inmediato anterior.

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

En Anexo 3, consta el organigrama estructural del Instituto.

Objetivos de la entidad

El IESS tiene la misión de proteger a la población urbana y rural, con relación de dependencia laboral o sin ella, contra las contingencias de enfermedad, maternidad, riesgos del trabajo, discapacidad, cesantía, invalidez, vejez y muerte, en los términos que consagra esta Ley.

Objetivos Estratégicos

El IESS no cuenta con un plan estratégico Institucional aprobado, el Consejo Directivo, mediante oficio 11000000.113.CD de 10 de febrero de 2011, dispuso al Director General, continúe con los trámites para celebrar un convenio marco de cooperación Interinstitucional con la FLACSO; o la contratación de una consultoría para el diseño e implementación del plan estratégico y de la nueva estructura orgánico funcional del IESS.

Fases del ciclo presupuestario

Las normas técnicas de presupuesto contenidas en el Acuerdo 447 del Ministerio de Economía y Finanzas, en concordancia con la Ley de Presupuestos del Sector Público identifican las fases del ciclo presupuestario, que en el IESS se cumplieron conforme consta en el siguiente cuadro:

FASES CICLO PRESUPUESTARIO	UNIDAD RESPONSABLE	FECHAS EN QUE SE CUMPLIÓ CADA FASE	PLAZO SEGÚN DISPOSICIÓN LEGAL
Programación y formulación	Centros Responsabilidad Presupuestaria, Dirección General y Direcciones Provinciales	De marzo a octubre 2008	Ley de Presupuesto Art. 18 hasta 30 de septiembre de cada año.
Aprobación	Consejo Directivo, Art. 27 literales i - j de la Ley Seguridad Social	Resolución CD 246 de 11 de febrero de 2009	Ley de Presupuesto Art.21 entra en vigencia a partir del 1 de enero de cada año.
Ejecución	Unidades Administrativas Centros Responsabilidad Presupuestaria, Dirección General y Direcciones Provinciales	En el curso del año fiscal 2009	Ley de Presupuesto Art. 22, se inicia el primer día de enero y concluye el último día de diciembre de cada año.
Control	Centros Responsabilidad Presupuestaria, Dirección General y Direcciones Provinciales	En el ejercicio económico 2009	Ley de Presupuesto Art. 51, los registros de las operaciones llevarán en cada entidad.
			Ley de Presupuesto Art. 61-62,

Evaluación	Centros Responsabilidad Presupuestaria, Dirección General, Direcciones Provinciales, Departamento Nacional Presupuesto	A la finalización del año fiscal	medición de resultados. Acuerdo Ministerial 447, numeral 2.5.2, evaluación a la finalización del ejercicio fiscal, e informes cuatrimestrales.
Liquidación	Centros Responsabilidad Presupuestaria, Dirección General, Direcciones Provinciales y Departamento Nacional Presupuesto	Clausura : al 31 de diciembre 2009 Liquidación: al 31 de marzo de 2010	Ley de Presupuesto Art. 65, clausura el 31 de diciembre de cada año. Ley de Presupuesto Art. 66, liquidación, hasta el 31 de marzo del siguiente año.

Monto de recursos examinados

De acuerdo al presupuesto aprobado por el Consejo Directivo del IESS mediante Resolución CD 246 de 10 de febrero de 2009, a la Dirección General y Administración del IESS, Actividad A100, para el ejercicio económico 2009, contó con recursos asignados en la suma de 75 728 487,00 USD, clasificados de acuerdo al siguiente cuadro:

Grupo	Denominación	Monto Analizado USD
5	Gastos Corrientes	67 102 249,00
7	Gastos de Inversión	2 369 820,00
8	Gastos de Capital	6 256 418,00
TOTAL GASTOS		75 728 487,00

Servidores relacionados (ANEXO 1)

CAPÍTULO II

RESULTADOS DEL EXAMEN

Seguimiento de Recomendaciones

La Unidad de Auditoría Interna del IESS practicó el examen especial “Al cumplimiento de las recomendaciones relacionadas con las áreas administrativa y financiera, emitidas por la Contraloría General del Estado y la Auditoría Interna para la Dirección General, Direcciones Especializadas y Direcciones Provinciales de la Sierra, Oriente y la Provincia de Esmeraldas”, por el período comprendido entre el 2 de enero de 2004 y el 31 de mayo de 2008, cuyos resultados constan en informe IESS AUDI 003-2009 aprobado por la Contraloría General del Estado mediante oficio 06831-DCAI de 14 de abril de 2009, por lo que en este examen no se realizó el seguimiento de recomendaciones producto de exámenes ejecutados en el área presupuestaria.

Competencias de Unidades Administrativas del IESS

La Resolución CD 021 de 13 de octubre de 2003, en el artículo 74 establece, entre otras, las siguientes responsabilidades del Departamento de Presupuesto:

“... 5. La consolidación mensual de la ejecución presupuestaria, su evaluación y la proposición de correctivos necesarios...”.

Este mismo cuerpo normativo, en el artículo 81 entre las responsabilidades a cargo de la Dirección de Servicios Corporativos, cita:

“... 11. La consolidación de la información relacionada con los gastos administrativos incurridos por las Direcciones Especializadas y Direcciones Provinciales...”.

Entendiéndose que los gastos administrativos a los cuales se refiere el numeral 11 del artículo 81 de la Resolución CD 021, son parte de la administración del IESS señalada en el artículo 74 del mismo Reglamento, lo cual significa que la responsabilidad de consolidar la información presupuestaria estaría a cargo de dos unidades administrativas.

Además, la consolidación de información de la ejecución presupuestaria, encargada a la Dirección de Servicios Corporativos, se refiere exclusivamente a las Direcciones Especializadas y la remitida por las Direcciones Provinciales, lo que implícitamente excluye la información generada por el Nivel Central.

Con oficio 51000000.EE.PDG.002 de 9 de septiembre de 2010, se solicitó al Subdirector de Bienes y Servicios del IESS información sobre estas actividades y las novedades de carácter administrativo o reglamentario encontradas en su estructuración.

En su respuesta contenida en oficio 62200000-2829 T.1112 de 21 de septiembre de 2010, el Subdirector de Bienes y Servicios, informó:

“... en lo que respecta a la consolidación; me permito manifestar que dicha función se duplica con las de la Dirección Económica Financiera, la que por medio del Departamento Nacional de Presupuesto realiza la consolidación ... de los Seguros Especializados y las Direcciones Provinciales, tanto del Fondo como de los Gastos Administrativos...”

Complementariamente, en oficio 62200000-3229 de 22 de octubre de 2010, el Director de Servicios Corporativos (E), se dirige al Director General del IESS en los siguientes términos:

“... Evidentemente, existe una diferencia entre el contenido de los dos artículos (74 y 81 del Reglamento Orgánico Funcional), que sería que en este último se excluye al nivel central, sin embargo se ha responsabilizado de dicha función a la Dirección de Servicios corporativos ... En la práctica, la Dirección de Servicios Corporativos ha asumido únicamente la ... consolidación correspondiente a las Unidades del Nivel Central A100 y F420; por cuanto en lo que se relaciona a las Direcciones especializadas y Provinciales, ha sido la Dirección Económica Financiera quien ha coordinado y determinado la pro forma presupuestaria y PAC...”

Lo expuesto demuestra que la falta de definición de competencias de las unidades administrativas relacionadas con la ejecución presupuestaria así como con la consolidación de la información generada, y de concordancia entre disposiciones reglamentarias han ocasionado que se dividan responsabilidades, dificultando la evaluación integral de las actividades realizadas, en comparación con las disposiciones vigentes.

Conclusión

No existe una definición clara en cuanto al ámbito y competencia de las responsabilidades asignadas a la Dirección de Servicios Corporativos y Dirección Económica Financiera, respecto de la ejecución presupuestaria de gastos administrativos y administración del IESS y la consolidación de información de la fase de ejecución presupuestaria en el Nivel Central y Provincial. Esto dio lugar a que la Dirección de Servicios Corporativos asuma responsabilidades no contempladas en las disposiciones vigentes dificultando la evaluación de las actividades realizadas.

Recomendación

Al Director General del IESS

1. Dispondrá a la Directora Económica Financiera y al Director de Servicios Corporativos, definan el ámbito y competencia relacionados con la administración del IESS y los gastos administrativos, la consolidación de la información de la ejecución presupuestaria a Nivel Central, Provincial y de los Seguros Especializados, para lo cual presentarán para que sean aprobados por el Consejo Directivo, los proyectos de reformas a las Resoluciones contentivas de las normas vigentes.

Programación, formulación y aprobación del presupuesto

En concordancia con lo dispuesto en el Artículo 16 de la Ley de Presupuestos del Sector Público, el artículo 55 de la Ley de Seguridad Social, establece:

“...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...”.

Para dar cumplimiento a esta disposición, mediante oficios circulares 61110000-0459, 0460 y 0461 de 29 de abril de 2008, la Dirección General, remite a los Directores Provinciales, Directores de las Unidades de Negocio y al Director de Inversiones, respectivamente, en medios magnéticos e impresos, las políticas y más herramientas

necesarias a fin de que los Centros de Responsabilidad Presupuestaria elaboren la proforma del 2009.

Con oficio 61110000-0721 de 18 de junio de 2008, el Director General (E) y la Directora Económica Financiera (E), envían para conocimiento y aprobación del Consejo Directivo, el informe relacionado con la proforma presupuestaria consolidada del IESS para el año 2009.

Con oficio 61110000-0749 de 26 de junio de 2008, el Director General del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (E) remite al Ministerio de Economía y Finanzas la Proforma Presupuestaria del IESS para el ejercicio económico 2009 y las obligaciones y contribuciones del Estado para el Seguro General Obligatorio, respectivamente.

Mediante oficios 61110000-0824 y 61110000-1099 de 7 de julio y 29 de septiembre de 2008, en su orden, el Director General solicita al Ministerio de Finanzas incorpore valores adicionales a la proforma presupuestaria del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social.

Sin embargo, en razón de la vigencia de la Constitución de la República, publicada en el Registro Oficial 449 de 20 de octubre de 2008, el Ministerio de Economía y Finanzas mediante oficio MEF-SP-CACP-2008-404431 de 08 de octubre de 2008, suscrito por el Subsecretario General de Finanzas, manifiesta lo siguiente:

“... El Art 292 de la Nueva Constitución de la República del Ecuador, aprobada en el último referéndum del 28 de septiembre de 2008, señala: el presupuesto general del Estado es el instrumento para la determinación y gestión de los ingresos y egresos del Estado, e incluyen todos los ingresos y egresos del sector público, con excepción de los pertenecientes a la seguridad social...La nueva Constitución, entrará en vigencia desde su publicación en el Registro Oficial; por tanto, al Ministerio de Finanzas ya no le correspondería aprobar el presupuesto de ese Instituto para el 2009...”

En consecuencia, el trámite de aprobación del presupuesto para el año 2009, debió modificarse omitiendo la participación de Ministerio de Economía y Finanzas, de lo cual también se deriva la necesidad de reformar la normativa institucional; sin embargo el Consejo Directivo del IESS aprueba el presupuesto, el 11 de febrero de 2009, conforme consta en la resolución CD 246.

Al respecto, Auditoría Interna mediante oficio 51000000.EE.PDG O38 de 6 de abril de 2011, solicitó a la Directora Económica Financiera, informe los motivos que dilataron la aprobación del presupuesto institucional, impidiendo su aplicación a partir del primer día del año fiscal, conforme dispone la legislación vigente.

La referida funcionaria con oficio 61110000-00373 de 12 de abril de 2011, explicó que esto se debe a:

*“... La Dirección Económica Financiera mediante oficios Nos 61110000-1220 y 1261 de 30 de octubre y 11 de noviembre de 2008, solicitó a la Dirección Actuarial se sirva remitir de manera urgente la proyección de la materia gravada para el año 2009, ya que la proyección con la que se realizó la Proforma Presupuestaria 2009, fue realizada sobre la última **base de afiliados cotizantes del año 2007**, proporcionada por la Dirección de Desarrollo Institucional, por lo que se requería una estimación sobre una base actualizada, tomando en cuenta las modificaciones salariales no previstas en el transcurso de ese año. Con base en la información remitida por la Dirección Actuarial se procedió a revisar la proyección de ingresos para la proforma presupuestaria...”*

La actualización de la base de afiliados se debió principalmente a que en el país se registraron modificaciones salariales, a la incorporación al sistema de recaudación de Historia Laboral de nuevos afiliados cotizantes al IESS, así como la incorporación a la nueva proyección de materia gravada de las nuevas provincias de Santo Domingo de los Tsáchilas y de Santa Elena; hechos que dilataron la depuración de la proforma presupuestaria y posterior aprobación del presupuesto Institucional, así como su ejecución a partir del primer día del año fiscal.

Respecto de la formulación, la Ley de Presupuestos del Sector Público en el Art. 11 expresa:

“... Cobertura.- Los presupuestos del Sector Público deberán ser la expresión financiera anual de los planes y de los programas sectoriales e institucionales...”

Mediante oficio 51000000.EE.PDG 037 de 4 de abril de 2011, se solicitó a la Directora Económica Financiera informe cuales fueron los parámetros considerados para la formulación del presupuesto del año 2009, expresando en su oficio 61110000-00367 de 12 de abril de 2011, que:

“... previamente a la programación y formulación de la Proforma Presupuestaria 2009, no se elaboró el Plan Operativo Anual (POA), que

permitan asignar los recursos de acuerdo a los objetivos y metas planteadas por la Institución...”

Por lo expuesto, el presupuesto del año 2009, no se formuló sobre la base de líneas generales de acción, estrategias que se deriven de política económica y social, en objetivos, metas, tiempos de ejecución, unidades de medida y resultados que se prevean alcanzar, sino que expresamente se formuló en base a los requerimientos de las diferentes unidades administrativas de los Seguros Especializados y de las Direcciones Provinciales, muchos de los cuales no se presentaron en los tiempos establecidos; esto evidencia que la programación y formulación presupuestarias no responden a un Plan Estratégico Institucional; el mismo que para su estructuración e implementación, se encuentra en proceso de contratación de una consultoría o de suscripción de un convenio marco de cooperación Interinstitucional con la FLACSO, conforme consta en el oficio 11000000.113.CD de 10 de febrero de 2011, emitido por el Consejo Directivo y enviado al Director General del IESS.

Conclusiones

La formulación de la proforma presupuestaria Institucional, no se fundamentó en objetivos, metas, tiempos de ejecución, costos y resultados a alcanzar; ya que la Institución no cuenta con Planes Estratégico y Operativo Institucionales.

La programación presupuestaria demandó tiempo para actualizar la materia gravada, debido a que inicialmente la proforma presupuestaria se realizó sobre la base de afiliados cotizantes al año 2007, hecho que incidió en la oportuna aprobación por parte del Consejo Directivo.

Los trámites para la aprobación de la proforma presupuestaria iniciaron en el Ministerio de Economía conforme a las disposiciones vigentes, proceso modificado por la promulgación de la Nueva Constitución de la República, que implica la necesidad de reformar la normativa institucional.

Recomendaciones

Al Director General del IESS

2. Dispondrá a la Directora Económico Financiera del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social considere en la proforma presupuestaria institucional, toda la información real y actualizada previa remisión al Consejo Directivo, incluida la relacionada a la proyección definitiva de la masa salarial, la que deberá remitirse oportunamente para su aprobación, evitándose atrasos en la ejecución del presupuesto.
3. Dispondrá a la Procuraduría General que en coordinación con la Directora Económica Financiera, preparen un proyecto modificadorio a las disposiciones legales internas referentes a los trámites de aprobación del presupuesto general de operaciones del IESS, que concuerden con la Constitución de la República.
4. En coordinación con el Director de Desarrollo Institucional, agilizaran los procesos para la contratación de una consultoría o la celebración de un convenio marco de cooperación Interinstitucional con la FLACSO para el diseño e implementación del plan estratégico, herramienta necesaria para facilitar la estructuración de la proforma presupuestaria del IESS, en base a estrategias, planes a mediano y corto plazo, fundamentados en objetivos, metas, tiempos de ejecución de acuerdo a las funciones específicas del IESS y para cumplir con eficiencia, eficacia y economía las gestiones administrativas, financieras o de servicios.

Ejecución de Partidas Presupuestarias

Los artículos 55 y 80 de la Ley Orgánica de Administración Financiera y Control, refiriéndose a la Ejecución Presupuestaria, señalan respectivamente:

“... 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 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...”.

En el caso del manejo del Centro de Responsabilidad Presupuestaria de la Actividad A100, en concordancia con las Normas para la Aplicación de los Procesos de Contratación del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, son responsables de la ejecución presupuestaria el Director General, Director de Servicios Corporativos, Directores Provinciales y Subdirector de Bienes y Servicios, designados como autorizadores de gasto, en las cuantías establecidas en las normas mencionadas.

Los balances presupuestarios consolidados de compromisos y gastos de las Direcciones Provinciales, con corte al 31 de diciembre de 2009, revelan partidas presupuestarias destinadas a la adquisición de bienes y contratación de servicios con un porcentaje de ejecución poco representativo.

De la muestra seleccionada para análisis, los Grupos Presupuestarios con menor ejecución presupuestaria, tanto en la Dirección General como en las Direcciones Provinciales, son los detallados a continuación:

Unidad	Grupo	Denominación	Asignación Codificada	Valor Ejecutado	Saldo Disponible	% de Ejecución
Dirección General	53	Bienes y Servicios de Consumo	8 278 979,47	3 820 587,85	4 458 391,62	46,14%
Dirección Provincial del Azuay	84	Activos de Larga Duración	146 260,00	43 402,16	102 857,84	29,78%
Dirección Provincial del Guayas	75	Obras Públicas	390 000,00	196 078,02	193 921,98	50,27%
Dirección Provincial del Guayas	84	Activos de Larga Duración	686 800,00	395 906,38	290 893,62	57,64%
Dirección Provincial de Chimborazo	53	Bienes y Servicios de Consumo	183 966,00	108 108,72	75 857,28	58,76%
Dirección Provincial de Loja	84	Activos de Larga Duración	46 277,91	18 497,58	27 780,33	39,97%

Al respecto, mediante oficios 51000000.EE.PDG 003 a 009 de 9 de septiembre de 2010, remitidos a los Directores Provinciales del IESS en Chimborazo, Loja, Manabí; al Jefe del Departamento Nacional de Presupuesto; y, a los Jefes del Departamento de Ejecución Presupuestaria, Contabilidad y Tesorería de las Direcciones Provinciales de Pichincha, Azuay y Guayas, se solicitó las razones por las cuales las partidas presupuestadas no se ejecutaron en los niveles previstos.

En sus comunicaciones de respuesta, de manera general manifestaron que el cambio de modalidad en los procesos de adquisición del Plan Anual de Compras y de su implementación en el Portal de Compras Públicas, así como la ausencia de normativas

internas para la ejecución de los procesos de contratación, reglamentación que se emitió mediante resolución CD 275 de 26 de agosto de 2009 y luego la falta de capacitación al personal encargado de realizar los procesos a través del portal de compras públicas, incidieron en la ejecución oportuna de compras de bienes y servicios, lo que desfasó la programación establecida.

También se verificó que los presupuestos provinciales de la Actividad A100, incluyen partidas presupuestarias con valores poco significativos, algunos de 10 USD asignados para no perder la partida presupuestaria, lógicamente sin ninguna ejecución a lo largo del período presupuestario.

La falta de oportunidad en la implementación del portal de compras públicas, dispuesto mediante la emisión de la Ley Orgánica del Sistema de Contratación Pública, no permitió la emisión de instrumentos administrativos para los procesos de adquisición acordes con la nueva legislación y de capacitación del personal responsable de su aplicación, también la inclusión de partidas con valores inejecutables incidieron para que la ejecución del Presupuesto consolidado de la Actividad A100 se realice en Gastos Corrientes en el 84,84% y en Gastos de Inversión en el 50,59 % respecto de las asignaciones codificadas, desfasando su ejecución.

Conclusión

La falta de reglamentación oportuna así como de capacitación al personal involucrado en los procesos de compras de bienes y servicios; y la inclusión de valores inejecutables en varias partidas presupuestarias son factores que incidieron en la baja ejecución presupuestaria y desfasaron el cumplimiento de su ejecución.

Recomendación

Al Director General del IESS

5. Dispondrá a la Directora Económica Financiera y a los funcionarios designados autorizadores de gasto a nivel central y provincial que en coordinación con el Procurador General del IESS, frente a los cambios en el contexto interno o externo

del Instituto, por la promulgación de nuevas leyes e implantación de nuevos procesos, que afecten a la consecución de objetivos institucionales y ejecución presupuestaria, propongan para su conocimiento y aprobación, la emisión oportuna de normativa interna y la realicen eventos de capacitación al personal, para viabilizar su aplicación.

Integración contable y presupuestaria

El artículo 77 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, en el numeral 2, entre otras atribuciones y obligaciones específicas de las Autoridades de las unidades administrativas y servidores señala la siguiente contenida en el literal 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;...”

Esto es, 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.

La Normativa de Contabilidad Gubernamental, dictada por el Ministro de Economía y Finanzas mediante Acuerdo 447 de 29 de diciembre de 2007, en el numeral 3.3..2.2, respecto de la Asociación Contable Presupuestaria dispone:

“... El Catálogo General de Cuentas estará asociado al Clasificador Presupuestario de Ingresos y Gastos.- Los flujos de débitos y créditos de las cuentas, solamente tendrán asociación a un concepto del clasificador presupuestario;...”

En concordancia, la Norma de Control Interno 405-03 Integración contable de las operaciones financieras, en el tercer párrafo determina:

“... En cada unidad de contabilidad se reflejará la integración contable y presupuestaria de sus operaciones respecto del movimiento de fondos, bienes y otros...”

Existen diferencias entre los registros de los auxiliares de control presupuestario, que sustentan los Balances Presupuestarios de Compromiso y Gasto del año 2009, y los correspondientes auxiliares contables y boletines de egreso, originados por las siguientes causas:

1. Se emitieron certificaciones presupuestarias para Gastos de Inversión, grupo 75 Obras públicas y Maquinaria; y, los egresos se contabilizaron en cuentas contables homologadas a Gastos Corrientes, Grupo 53, Instalaciones Mantenimiento y Reparaciones Edificios. Dentro de esta situación encontramos egresos generados por pintura de edificios, arreglo de instalaciones, veredas, cableado estructural y adquisición de ascensores.
2. Certificaciones presupuestarias que comprometieron recursos de gastos de inversión u operación, pero una vez realizados los egresos, Contabilidad afectó a la cuenta homologada al Clasificador de Gastos, mientras que el registro presupuestario del gasto efectivo no afectó a la partida comprometida en su totalidad, sino a gastos de inversión y de operación, fraccionando el valor egresado.
3. Las regulaciones contables que aumentaron o disminuyeron los valores registrados en una cuenta contable, no se registraron presupuestariamente.
4. Las provisiones presupuestarias para cubrir obligaciones por adquisición de bienes o servicios, al final de período fiscal, contablemente se registraron como Anticipos a Contratistas, sin que exista erogación de recursos, pero en los registros de presupuesto se afectó a la partida de gasto de inversión o corriente correspondiente a la certificación con la que se estableció el compromiso de recursos.

En razón de las novedades establecidas, con oficio No.51000000.EE.PDG022 del 29 de octubre del 2010, se solicitó a la Directora Económica Financiera del IESS, las disposiciones emitidas por esa Dirección, a fin de que las unidades contables a nivel nacional y provincial, dispongan en el período fiscal 2009, de herramientas administrativas para la aplicación y cumplimiento de la normativa contable y presupuestaria.

Con oficio 61110000-01191 de 8 de noviembre de 2010, la Directora Económico Financiera, informó:

“... Con oficio No 6110000-00977 de 22 de septiembre del 2010 (adjunto copia), la Dirección Económico Financiera a mi cargo, dispone a los Seguros Especializados, Direcciones Provinciales y al Departamento Nacional de Presupuesto, que como resultado del seminario – taller realizado para tratar sobre la conciliación contable presupuestaria de egresos, efectúen a partir de enero del 2010 el respectivo análisis para el cuadro presupuestario- contable, previo al cierre de los balances de ejecución de gastos mensuales, a fin de lograr esta homologación...”.

Lo manifestado evidencia que durante el ejercicio 2009, la Directora Económica Financiera del IESS no emitió disposiciones específicas para conseguir la integración presupuestaria contable, propiciando que los responsables de estas áreas apliquen sus propios criterios para la emisión de certificaciones presupuestarias, registro y afectación contable y registro del gasto efectivo en los balances presupuestarios.

La falta de instrucciones normativas para la integración presupuestaria contable, no permitió contar con criterios definidos para la afectación a partidas presupuestarias de inversión o de gasto operacional, especialmente en aquellas obras que constituyen reparaciones y adecuaciones de tipo estructural o simplemente para la conservación de la capacidad de uso normal de los bienes y propiedades del Instituto, generando diferencias entre los registros presupuestarios y la cuenta contable homologada, según la naturaleza del gasto.

Conclusión

La falta de instrucciones no permitió contar con criterios definidos de afectación a partidas presupuestarias y cuentas contables, por tanto, los registros presupuestarios y contables no presentan la integración dispuesta en la normativa vigente, generando que la afectación a cuentas de inversión o de gasto, obedezca al criterio particular de los responsables de su registro.

Recomendaciones

Al Director General del IESS

6. Dispondrá a la Directora Económica Financiera elabore y remita a los responsables del manejo presupuestario y contable a nivel nacional, las instrucciones normativas específicas para el reconocimiento de conceptos y sus características, para la

afectación presupuestaria a partidas de gastos de inversión o corrientes y sus correspondientes cuentas contables de activo o gasto, en base de los lineamientos contenidos en la Normativa contable vigente.

A la Directora Económica Financiera

7. Dispondrá a los responsables de los procesos de Contabilidad y Presupuesto del Nivel Central y Provincial, la presentación obligatoria de los balances de ejecución presupuestaria y balances contables mensuales con información conciliada reflejando la integración presupuestaria contable.

Provisiones presupuestarias para cubrir obligaciones pendientes

El artículo 77 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, en el numeral 2, entre otras atribuciones y obligaciones específicas de las Autoridades de las unidades administrativas y servidores señala la siguiente contenida en el literal 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;...”

Esto es, 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.

El artículo 61 de la Ley Orgánica de Administración Financiera y Control, respecto de la anulación de compromisos presupuestarios establece:

“... Los compromisos que al 31 de diciembre de cada año no se hayan transformado, total o parcialmente, en obligaciones, se tendrán por anulados. No obstante, la misma autoridad que contrajo el compromiso podrá convalidarlo con cargo a los créditos presupuestarios pertinentes del nuevo período, de acuerdo con las normas técnicas de presupuesto que dicte el Ministro de Finanzas...”

En concordancia con esta disposición, la Ley de Presupuestos en su artículo 41 sobre los Pasivos Pendientes de Pago dispone:

“... Concluida la vigencia de los presupuestos del sector público, las entidades y organismos a que se refiere el artículo 2 de la presente Ley, sólo podrán efectuar pagos afectando los mismos, si se cumplen las condiciones siguientes:

a) Que las operaciones respectivas se encuentren debidamente contabilizadas y devengadas al 31 de diciembre del año correspondiente.- b) Que exista disponibilidad en caja en el año que se devengaron;....- Las obligaciones que no cumplan estas condiciones y que se encuentren pendientes al 31 de diciembre de cada año, se aplicarán al siguiente ejercicio como pasivos pendientes de pago...”.

Por la Disposición General del Presupuesto del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social 2009, contenida en el numeral 17 de la Resolución CD 246 de 10 de febrero de 2009, la Directora Económica Financiera del IESS emitió las Normas para el cierre del ejercicio económico 2009 y apertura del 2010, en las que a más de recoger las disposiciones transcritas, en el numeral 4.1 que trata de las provisiones presupuestarias, dispuso:

*“... Con el propósito de mantener estandarizado el proceso de clausura para el año 2009, las Direcciones Provinciales (Dirección General y Seguros Especializados) solicitarán a todos los proveedores de bienes y servicios del IESS, la remisión de las facturas pendientes de cancelación hasta el 18 de diciembre del 2009, de tal forma que las obligaciones que quedaren pendientes de pago al 31 de diciembre del 2009, como consecuencia de la aplicación del principio del Devengado (que hubiere recibido los bienes y servicios), queden contabilizadas y corresponderán a las que legalmente hayan generado bienes y servicios inmediatos a favor de la Institución.- Los servicios recibidos (básicos, vigilancia u otros), que al 31 de diciembre del 2009 ya fueron devengados, deben contar con la certificación presupuestaria y solicitarse a la unidad contable la Provisión, a fin de que su ejecución presupuestaria y registro contable conste en el movimiento de diciembre del 2009 o en el liquidado del mismo año.- **Las certificaciones presupuestarias emitidas para la adquisición de Activos de Larga Duración, Construcciones en Ejecución, Activos Fijos Muebles, no deberán ser provisionadas contablemente, a menos que se haya recibido el bien, hasta el 31 de diciembre de 2009 o cuyo avance de obra supere el 70%, para lo cual deberá existir el informe respectivo por parte de la autoridad financiera de cada Seguro o Actividad.- Las Unidades de Contabilidad Provinciales contabilizarán los trámites con la respectiva factura y autorización de pago, como fecha máxima hasta el día jueves 31 de diciembre del 2009...”.***

Se encontró que las provisiones del año 2009 para la adquisición de bienes y servicios se realizaron únicamente en base a las certificaciones de disponibilidad de recursos y a los oficios de los Subdirectores de Servicios Internos o Jefes de Servicios Generales que solicitan a Contabilidad la provisión de recursos para estos pagos, pero ninguno de estos servidores tiene la facultad de autorizar gastos según la reglamentación interna para procesos de Contratación en el IESS, contenida en las Resoluciones CD 239 y CD 275 de 20 de enero de 2009 y 26 de agosto de 2009, respectivamente.

Al respecto, con oficio 51000000.EE.PDG 026 de 25 de noviembre de 2010, se solicitó a la Directora Económica Financiera, informe cuáles fueron las acciones tomadas para verificar el cumplimiento de las Normas para el Cierre del Ejercicio Económico 2009 y apertura de 2010, elaboradas por esa dirección y difundidas mediante oficio 61000000-815 de 11 de diciembre de 2009 por el Director General del IESS, especialmente en lo relativo a las disposiciones del numeral 4.1 del documento en referencia; y, al registro de provisiones de recursos en los términos dispuestos en los artículos 61 de la Ley Orgánica de Administración Financiera y Control y 32 de la Ley de Presupuestos, sin haber recibido respuesta sobre el particular.

Lo expuesto demuestra que por la falta de supervisión y verificación del cumplimiento de disposiciones emitidas, se ha generalizado la provisión presupuestaria para la adquisición de bienes y servicios que al cierre del ejercicio no cumplieron con la condición de devengados, provisiones que se realizaron a pedido de servidores no calificados como autorizadores de gasto conforme lo dispuesto en la normativa vigente, convirtiendo la norma de excepción en un procedimiento común para provisionar recursos para el siguiente período presupuestario.

Conclusión

En el período 2009, las provisiones presupuestarias se realizaron para todas las adquisiciones de bienes y servicios a base de la certificación presupuestaria y de pedidos formulados por los Subdirectores de Servicios Internos o Jefes de Servicios Generales, por tanto no se observaron las condiciones previstas en la normativa vigente relacionadas con la condición que se encuentren devengados o que por excepción sea el autorizador de gasto quien solicite la provisión.

Recomendación

Al Director General del IESS

8. Dispondrá a la Directora Económica Financiera del IESS que previamente a la liquidación del presupuesto consolidado del IESS, entre otros medios, cuente con informes de los responsables de Contabilidad, a nivel nacional, que aseguren el

cumplimiento de requisitos legales y normativos para la afectación presupuestaria del período que concluye, mediante el registro contable de provisiones de recursos para cubrir obligaciones pendientes en el siguiente ciclo presupuestario.

Registro presupuestario de anticipos a contratistas y proveedores

El artículo 77 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, en el numeral 2, entre otras atribuciones y obligaciones específicas de las Autoridades de las unidades administrativas y servidores señala la siguiente contenida en el literal 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;...”

Esto es, 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.

La Normativa contable dispuesta en el Acuerdo 447 del Ministerio de Economía y Finanzas, en el numeral 3.2.2.4 respecto de las Afectaciones presupuestarias dispone:

“... se realizarán exclusivamente en los asientos de tipo financiero, originados en la instancia del devengado, .- ...los asientos de tipo financiero que no correspondan a la instancia del devengado, nunca tendrán afectaciones presupuestarias...”

Los auxiliares de control presupuestario en la Direcciones Provinciales de Manabí y Pichincha, registran los anticipos de contratos como gasto efectivo de la partida presupuestaria, correspondiente a la certificación otorgada de disponibilidad de recursos, sin que se hayan recibido los servicios o bienes contratados, por lo que no se cumplió la condición de devengado conforme las disposiciones transcritas.

En esta condición encontramos los siguientes registros:

Dirección Provincial de Manabí, partida presupuestaria 750107020 Remodelaciones, con una afectación al gasto de 10 860,97 USD, que representa el 12,06% del total de la asignación codificada.

En la Dirección Provincial de Pichincha, la partida presupuestaria 840104010 Maquinarias, con una afectación al gasto de 625 320,00 USD, que representa el 77% de la asignación codificada. Este valor registrado como gasto corresponde a la certificación presupuestaria para la adquisición de ascensores, inversión que no se efectivizó en el año 2009.

Esta modalidad de registro, afectó a los controles presupuestarios y es una de las razones por las cuales no se ha conseguido la integración contable presupuestaria dispuesta en la normativa vigente.

Con oficio 51000000.EE.PDG022 de 29 de octubre de 2010, se solicitó a la Directora Económica Financiera del IESS, las disposiciones emitidas por esa Dirección, a fin de que las unidades contables tanto nacional como provinciales, dispongan en el período fiscal 2009, de herramientas administrativas para la aplicación y cumplimiento de la normativa contable y presupuestaria.

En su respuesta contenida en oficio 61110000-01189 de 8 de noviembre de 2010 transcribe las Normas para el cierre del ejercicio económico 2009 y apertura de 2010 en los numerales 2.1 Compromisos presupuestarios y 4.1 Provisiones, sin agregar ningún justificativo a la novedad comunicada.

Lo expuesto demuestra que no se emitieron disposiciones específicas para el registro presupuestario de afectaciones por movimientos financieros que no correspondan a la instancia de devengado así como tampoco se efectuaron labores de supervisión para verificar el cumplimiento de la normativa aplicable al registro y afectación presupuestaria.

Conclusión

En el período 2009 se realizaron afectaciones presupuestarias por anticipos de contratos, generando diferencias entre la información presupuestaria y contable, situación producida por la carencia de instrucciones específicas aplicables a movimientos financieros que no correspondan a la instancia de devengado y de acciones de supervisión del cumplimiento de la normativa vigente.

Recomendación

Al Director General del IESS

9. Dispondrá a la Directora Económica Financiera emita instrucciones normativas específicas para el registro de información financiera correspondiente a movimientos que no cumplan la instancia de devengado e implemente acciones de supervisión que aseguren el cumplimiento de las disposiciones presupuestarias y contables vigentes.

Informes de Evaluación del Presupuesto

La Ley de Presupuestos del Sector Público en el artículo 61 Cobertura de la Evaluación, establece:

“... La Evaluación presupuestaria comprenderá básicamente 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 medidas correctivas...”.

El Acuerdo Ministerial 447 contentivo de las Normas Técnicas de Presupuesto, en lo que respecta a la evaluación presupuestaria en el numeral 2.5.2 Periodicidad, establece:

“... La evaluación presupuestaria se hará de manera concomitante, o simultánea, a la ejecución presupuestaria y ex – post, a la finalización del ejercicio fiscal. En el primer caso se expondrán sus resultados por períodos trimestrales para la evaluación global que compete al MEF y cuatrimestrales en lo que concierne a la evaluación institucional...”.

Analizado el informe de evaluación de liquidación del presupuesto de egresos 2009, de la Dirección y Administración General, Actividad A100, del Nivel Central, se estableció que este incluye de manera global información en cifras del total del presupuesto inicial, las modificaciones presupuestarias realizadas en el periodo, los egresos totales efectuados comparados porcentualmente con la asignación codificada.

Este análisis incluye un corto detalle a nivel de subgrupos y en ciertos casos a nivel de partida presupuestaria.

Mediante oficios 51000000.EE.PDG 036 y 37 de 28 de marzo y 4 de abril de 2011, respectivamente, se solicitó a la Directora Económica Financiera, informe los aspectos relevantes en la medición de resultados físicos y financieros obtenidos, los efectos producidos, análisis de variaciones observadas con la determinación de las causas y posibles medidas correctivas, dentro de la fase de evaluación presupuestaria.

La Directora Económico Financiera, con oficio 61110000-00367 de 12 de abril de 2011, manifestó:

“... no existió un Plan Operativo Anual (POA), que determine los objetivos y las metas institucionales vinculados al presupuesto, por lo que en el proceso de evaluación no se pudo establecer los resultados obtenidos...”

En la misma comunicación añadió:

“... Las liquidaciones de los presupuestos de los Seguros Especializados y Direcciones Provinciales con sus respectivos informes, no se entregan dentro de los plazos señalados por la Dirección Económico Financiera, lo que impide que se efectúe un análisis más detenido, en el Informe de Liquidación Consolidado del Presupuesto de la institución...”

Se estableció además, que los Centros de Responsabilidad Presupuestarios de las Direcciones Provinciales, en sus informes de evaluación se limitan mensualmente a informar los porcentajes de ejecución de las diferentes partidas presupuestarias asignadas para las actividades del grupo A100, sin mayor explicación ni análisis de sus variaciones, metas y objetivos alcanzados; en su generalidad, tampoco detallan las causas por las que no se utilizaron los recursos o los motivos por los que no se realizaron ciertas actividades que estaban programadas.

En consecuencia, los informes de evaluación del presupuesto de egresos 2009, de la Dirección y Administración General, Actividad A100, del Nivel Central y de las Direcciones Provinciales no incluyen un análisis de medición de resultados económicos financieros de la ejecución presupuestaria y sus respectivos indicadores, ni las variaciones con la determinación de las causas, grado de cumplimiento de metas y objetivos, con respecto a lo programado, esto en razón de que tampoco se cuenta con planes estratégico y operativo a nivel Institucional, por tanto no disponen de herramientas de planificación y evaluación de resultados.

Ejemplos de parámetros de evaluación constan en anexo 5 como indicadores que deben implementarse para el control presupuestario.

Conclusiones

El informe de evaluación de la ejecución presupuestaria no determina parámetros de medición de resultados, variaciones observadas con la determinación de sus causas, metas y objetivos alcanzados, en razón de que oportunamente no existió un plan operativo anual que determine metas y objetivos para su vinculación con el presupuesto, además de tampoco se cuenta con un plan estratégico Institución.

Las Direcciones Provinciales no remiten a la Dirección Económica Financiera, los informes de evaluación presupuestaria mensuales con la debida oportunidad, por lo que no constituyen un aporte eficiente para el control y evaluación presupuestaria consolidada.

Recomendaciones

Al Director General del IESS

10. Dispondrá a la Directora Económica Financiera, elabore y difunda un instructivo para la preparación de informes de evaluación del presupuesto Institucional, herramienta que entre otras aspectos incluirá: la medición de las ejecuciones físicas frente a los recursos asignados, análisis de las variaciones entre lo programado y lo ejecutado, la explicación de las causas por las que no se realizaron las actividades programadas; la medición de los niveles de eficiencia, eficacia y economía mediante la aplicación de indicadores.
11. Dispondrá a la Directora Económica Financiera, implemente mecanismos administrativos de seguimiento, para que las Direcciones Provinciales y Centros de Responsabilidad Presupuestaria, remitan los informes de evaluación cuatrimestrales de manera oportuna, lo que contribuirá a la preparación de un informe de evaluación consolidado real, eficiente y efectivo para la toma de decisiones por parte de las autoridades de la Institución.