

INFORME DE VIABILIDAD

COSTO- BENEFICIO, COSTO- EFICIENCIA Y COSTO- EFECTIVIDAD

"CONTRATACIÓN DEL SERVICIO DE AUDITORÍA PARA LA EVALUACIÓN DEL PROGRAMA PASEE"

1. ANTECEDENTES:

El Instituto de Crédito Oficial (ICO) en nombre del Gobierno de España, con domicilio en Madrid y el Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda de la República del Ecuador, Subsecretaría de Servicios Domiciliarios de Agua Potable, Saneamiento y Residuos Sólidos, suscribieron el Convenio de Financiación entre el 24 de enero y el 16 de febrero de 2011, mediante el cual se autoriza la concesión de una aportación para la cofinanciación de las primeras etapas del "Programa de Agua y Saneamiento en Comunidades Rurales y Pequeños Municipios N° ECU-050-B".

De conformidad con la Estipulación Quinta del Convenio de Financiación, se establece que es la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID) la encargada de realizar el seguimiento y control de la aplicación de los fondos españoles a los fines fijados y del cumplimiento de los términos y condiciones establecidos.

En el Decreto Ejecutivo Nro. 5 emitido por el Presidente de la República el 30 de mayo de 2014, en el Art. 1 se señala: "*Transfírase a la Secretaría Nacional del Agua todas las competencias, atribuciones, responsabilidades, funciones, delegaciones, representaciones, proyectos y programas que en materia de agua potable y saneamiento ejerce el Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda (MIDUVI).*"; mientras que en el Artículo 3 indica: "*Para el cumplimiento de lo dispuesto en el Decreto Ejecutivo, traspásese a la Secretaría Nacional del Agua, la Subsecretaría de Agua Potable y Saneamiento del Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda, con todas las competencias, atribuciones, responsabilidades, funciones, delegaciones, proyectos y programas que en materia de agua potable y saneamiento ejerce dicha unidad administrativa.*"

El 17 septiembre 2015 la AECID resuelve conceder la modificación de la Resolución de Concesión de Subvención de cooperación internacional para que todas las menciones que la Resolución realice al Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda, queden sustituidas por la Secretaría del Agua (SENAGUA).

La SENAGUA es beneficiario de la concesión de la subvención de Cooperación Internacional de la Secretaría de Estado de Cooperación Internacional (SECI) por el valor de TRECE MILLONES OCHO MIL CIENTO TREINTA, 08/100 EUROS (€ 13'008.130,08).



En la Resolución N° 4 Plazo de Ejecución, del Anexo II que forma parte del Convenio de Financiación, se establece que el plazo de ejecución de la intervención subvencionada ha sido planteado para cuatro años.

El 27 enero 2017 la AECID mediante Resolución de Modificación a la Resolución de Concesión de Subvención de 22 de diciembre de 2010 otorgada a la Secretaría Nacional del Agua SENAGUA, resuelve modificar el plazo de ejecución con la siguiente redacción:

Al numeral 4° **Plazo de ejecución** señalando "El plazo previsto para la ejecución de la intervención subvencionada es de 84 meses y comienza a contarse desde la aprobación de su Plan Operativo General y el Plan Operativo Anual. Por tanto, la fecha límite del plazo de ejecución concluirá el 27 de enero del 2020."

La Resolución de la Concesión de la Subvención de Cooperación Internacional de la Secretaría de Cooperación Internacional (SECI) (presentada en el Anexo II del Convenio de financiación) establece en los numerales 5 y 6 la aplicación de un Reglamento Operativo por cada proyecto.

El apartado II.4.3. Informes de Auditoría, del Reglamento Operativo del Proyecto Agua y Saneamiento en Comunidades Rurales y Pequeños Municipios, establece que se realizará una auditoría externa como mínimo una vez al año.

El inciso 3 del mismo apartado señala "...Los *Términos de Referencia* y el alcance de la auditoría se adjuntan en el Anexo 5 de la Guía para la elaboración del Reglamento Operativo y son de obligatorio cumplimiento por parte del beneficiario..."

2. JUSTIFICACIÓN DE LA CONTRATACIÓN:

La Disposición Administrativa y de Gestión II.4.3. Informes de Auditoría, del Reglamento Operativo del Programa, establece "... El Beneficiario realizará una auditoría externa como mínimo una vez al año que cubra:

- *todos los ingresos y gastos que haya efectuado el Proyecto, incluyendo los realizados con los recursos del Fondo y del Beneficiario.*
- *La verificación del cumplimiento de las condiciones establecidas en el apartado II.2.4.4 referente a los aportes en especie por parte del Beneficiario y de otros co-financiadores.*
- *El cumplimiento de las demás normas y procedimientos establecidos en el Convenio de Financiación y en el Reglamento.*
- *La auditoría final se podrá contratar en el periodo de justificación del programa".*



SECRETARÍA
DEL AGUA

Av. Toledo N22-286 y Calle Lérica
Edificio Secretaria del Agua
Telf.: 02 3815640
www.agua.gob.ec
Quito - Ecuador

Por lo expuesto se establece la necesidad de contratar los servicios de consultoría para la realización de una auditoría externa que permita verificar el cumplimiento de las condicionalidades definidas en el Convenio de Financiación y sus Anexos, Reglamento Operativo, el Plan Operativo General y verificar los gastos incurridos en los proyectos seleccionados, por fuente de financiamiento y aportes de la comunidad, compromisos adquiridos al momento de recibir los fondos financieros otorgados por el Reino de España a través de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo.

3. ANÁLISIS TÉCNICO:

Con la finalidad de dar cumplimiento a la Justificación de la Subvención, es necesario que se elabore un análisis exhaustivo de la gestión realizada con los fondos subvencionados, los cuales deben estar respaldados con su respectiva documentación, a ser entregados por la entidad ejecutora.

Los resultados de la Auditoría del programa deben, contener lo siguiente:

1. Dictamen de los Estados Financieros Básicos del Programa.

Los Estados Financieros del programa del periodo auditado, deben ser presentados en forma comparativa con el ejercicio anterior, y expresados en dólares estadounidenses. Los estados financieros a presentar son:

- a. Estado de situación financiera
- b. Estado de rendimiento económico
- c. Estado de ejecución presupuestaria y
- d. Estado de flujo de fondos.

2. Dictamen sobre la Información Financiera complementaria.

Su contenido se debe adecuar a lo requerido por la AECID.

3. Dictamen sobre el cumplimiento de las cláusulas contractuales.

Se debe determinar el estado de cumplimiento dado por el ejecutor a las cláusulas contractuales incluidas en el convenio de financiamiento. La opinión de los auditores externos debe emitirse de forma específica, cláusula por cláusula. Asimismo, deberá prestar especial atención al cumplimiento de lo dispuesto en el Reglamento Operativo del Programa.



Dictamen de los auditores independientes sobre el examen integrado de los procesos de adquisiciones y de las solicitudes de desembolsos presentadas a la AECID.

Opinión sobre la adecuación de los procesos de adquisiciones de bienes, obras y servicios, con base en lo establecido en los convenios, en las leyes y regulaciones locales aplicables. También el examen de los procesos deberá hacerse en forma integrada con el examen de la respectiva documentación de soporte de los gastos relacionados con las solicitudes de desembolsos presentadas a la AECID, así como de su elegibilidad para ser financiados con los recursos del Programa.

Informe sobre el sistema de control interno relacionado con el Programa.

El auditor en este informe deberá suministrar información relacionada con la evaluación del sistema de control interno del programa, con base a los elementos y su funcionamiento durante el período bajo examen.

El informe identificará y concluirá sobre cada uno de los componentes detallando tanto las fortalezas como los hallazgos reportables (debilidades materiales), y categorizándolos en cada caso, de acuerdo con el peso relativo de los riesgos inherentes.

Dichos hallazgos serán presentados de acuerdo con las siguientes pautas:

- a. Criterio: lo que debería ser;
- b. Condición: situación encontrada;
- c. Causa: lo que provocó la desviación del criterio;
- d. Efecto: riesgo involucrado;
- e. Recomendación, en caso que fuera aplicable; y
- f. Puntos de vista de la gerencia del ejecutor y/o del donante.

El informe conteniendo los hallazgos reportables sobre el Sistema de Control Interno, deberá seguir el siguiente ordenamiento:

Estructura Organizacional

- Procedimientos administrativos que rigen las actividades y responsabilidades de la administración financiera del programa.
- Niveles de autoridad, descripciones de cargo, número y suficiencia de habilidades del personal que trabaja en las diversas áreas de ejecución del Programa.



- Habilidad de los ejecutores en mantener una planta de personal adecuada; dado los posibles cambios en la administración.
- Segregación de responsabilidades en la administración financiera del proyecto (actividades de tesorería, contabilidad e informes contables) por parte de los co-ejecutores.

Sistemas de Información.

- Adecuación de los sistemas de procesamiento de datos para producir información Operativa, Financiera y Contable de manera oportuna y confiable.
- Capacidad del área de procesamiento de datos para registrar y mantener información adecuada con respecto a la documentación de apoyo de las solicitudes de desembolso.
- Capacidad del sistema financiero y contable en verificar, controlar y hacer el seguimiento de las fuentes y usos de fondos relacionados con el Programa.
- Capacidad del sistema financiero y contable de cumplir con los requisitos establecidos en los convenios incluyendo un plan específico de cuentas.
- Capacidad del sistema contable utilizado por el ejecutor, para el registro de las transacciones financieras, incluyendo los procedimientos para consolidación de la información financiera en proyectos de ejecución descentralizada.
- Estado de implantación de recomendaciones de control interno de períodos anteriores.
- El informe también incluirá el seguimiento de las recomendaciones de auditorías anteriores y los puntos de vista del ejecutor

6. Informe sobre el cumplimiento de las observaciones y planes de acción remitidos y aprobados por la AECID.

- a. Informe de auditoría externa del año anterior;
- b. Resultado de las visitas contables financieras (del año anterior y del año en que se realiza la auditoría); y
- c. Observaciones efectuadas a los informes semestrales.

Además, el examen y evaluación del grado de cumplimiento de los planes de acción preparados y sometidos a aprobación de la AECID para superar



la calificación y/o observaciones a los Estados Financieros del Programa, incluyendo los del año anterior.

Los productos presentados deben cumplir con las Normas Internacionales de Auditoría, emitidas por la Federación Internacional de Contadores (IFAC) y estos términos de referencia.

7. Informe sobre el grado de avance operativo del Programa.

Se debe determinar el grado de avance y cumplimiento del ejecutor sobre las metas propuestas en el Plan Operativo Anual correspondiente al periodo auditado. Así mismo la opinión del Auditor deberá de emitirse de manera específica por cada objetivo y actividad del programa.

Además, el examen y evaluación del grado de avance operativo del programa para superar la calificación y/o observaciones a los Estados Financieros del Programa, incluyendo los del año anterior.

Los productos presentados deben cumplir con las Normas Internacionales de Auditoría, emitidas por la Federación Internacional de Contadores (IFAC) y estos términos de referencia.

Certificación de fondos ejecutados y comprometidos del programa, para efecto de tramitar transferencia de fondos de la cuenta principal a la cuenta del proyecto.

Se debe mostrar la cifra acumulada de fondos al 31 de diciembre de 2016 y determinar la ejecución del programa de fondos del 1 de enero al 31 de diciembre de 2017, así mismo validar compromisos adquiridos al 31 de diciembre de 2016 a fin de evidenciar el porcentaje que representan los fondos previamente transferidos a cuenta proyecto.

Carta Complementaria:

La carta deberá ir marcada "Confidencial" y destinada al Fondo de Cooperación para Agua y Saneamiento (FCAS) únicamente. Su propósito es informar al FCAS acerca de las siguientes cuestiones:

- Irregularidades o fraude detectados (v.g. utilización para fines privados de recursos del Fondo, documentos tales como factura o informes falsificados, etc.).



- Falta de colaboración por parte del Beneficiario/Unidad de gestión en la realización de la auditoría.
- Debilidades y recomendaciones de mejora relativas a los sistemas internos del FCAS (v.g. cláusulas contractuales inadecuadas, instrucciones poco claras, autorizaciones por parte de funcionarios de la FCAS a los que no se ha delegado autoridad, etc.).
- Grado de seguimiento del Proyecto por parte del FCAS o su representante.
- Impresión general del Proyecto.
- Otros aspectos que se considere necesario incluir.

El informe definitivo de auditoría debe reflejar claramente la verificación de la gestión de los fondos otorgados.

La Consultoría de Auditoría Externa es conveniente para el cumplimiento del programa PAS-EE/ECU-050-B y para los intereses institucionales, misma que servirá para comprobar si los aportes, ingresos y gastos consignados en la contabilidad del proyecto se recibieron, comprometieron, liquidaron y pagaron con apego a los Planes Operativos y presupuesto debidamente aprobados por la AECID o su representante.

Es importante tomar en cuenta que tal como señala el convenio de financiación en el numeral 16) Reintegro, "... Será causa de reintegro o pérdida del derecho a la percepción de la subvención o ayuda, las siguientes causas: b) la falta de justificación o justificación insuficiente (de los fondos)", cuyo valor asciende a USD. \$ 17.779.512,19; por lo cual considerando el costo máximo aproximado para realizar la auditoría que es de USD. \$35.898,50 más IVA, versus los valores que SENAGUA debería reintegrar en caso de NO realizar la auditoría, es visible el costo-beneficio de su realización, por lo que la auditoría incluye el desarrollo de un control efectivo a un costo razonable.

4. JUSTIFICACIÓN DEL PROCEDIMIENTO DE CONTRATACIÓN:

Considerando el Clasificador Presupuestario de Ingresos y Gastos del Sector Público, del Ministerio de Finanzas, el servicio de auditoría es considerado como un servicio especializado, justificando que se realice la contratación de una consultoría.

El artículo 3 de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, que dispone "... Contratos financiados con préstamos y cooperación internacional. En



SECRETARÍA
DEL AGUA

Av. Toledo N22-286 y Calle Lérica
Edificio Secretaría del Agua
Telf.: 02 3815640
www.agua.gob.ec
Quito - Ecuador

las contrataciones que se financien, previo convenio, con fondos provenientes de organismos multilaterales de crédito de los cuales el Ecuador sea miembro, o, en las contrataciones que se financien con fondos reembolsables o no reembolsables provenientes de financiamiento de gobierno a gobierno; u organismos internacionales de cooperación, se observará lo acordado en los respectivos convenios. Lo no previsto en dichos convenios se regirá por las disposiciones de esta Ley”.

La Cláusula Sexta, numeral 1 del Convenio de Financiación Obligaciones Particulares del Beneficiario.- indica: *“... El beneficiario se compromete a cumplir con las obligaciones asumidas en este Convenio y sus Anexos...”*

El anexo II Resolución de Concesión de Subvención de Cooperación Internacional Concedida en Desarrollo de la Política Exterior del Gobierno y Aceptación por parte de la Entidad Beneficiaria, en su numeral 6, inciso sexto Depósito, condiciones de entrega y utilización de los fondos.- señala: *“...Los procedimientos de la gestión de los fondos se regirán por un Reglamento Operativo acordado entre la entidad beneficiaria y la AECID...”*

El numeral 9, de la misma norma Seguimiento de la Subvención, señala que el beneficiario de la subvención deberá cumplir con ciertas obligaciones una de ellas refiere *“... Someterse a las actuaciones de comprobación, seguimiento y control que efectúe la Aecid, las de control financiero que corresponden a la Intervención General de la Administración del Estado...”*

El numeral 10, de la misma norma Justificación de la subvención y plazos, señala que el beneficiario deberá presentar a la AECID cierta documentación, dentro de la cual se determina los informes de auditoría del Programa.

El Anexo III, Condiciones Generales y Procedimientos de Actuación del Convenio de Financiación Obligaciones Particulares del Beneficiario, Planes de Ejecución del Proyecto, establece la necesidad de desarrollar los Planes Operativos Generales y Anuales del programa, en los que se detallen las acciones, metodologías, cronogramas, medios y presupuestos previstos para la ejecución del programa.

El numeral 3.2.2. Del Plan Operativo General del Proyecto respecto de los *“Procedimientos de Contratación (Consultoría; Obras; Bienes y Servicios)”*, indica que: *“... En conformidad con lo recogido en el Convenio de Financiación y en el Reglamento de Operación del Programa, se ha definido el mismo procedimiento*

de contratación, sin que sea determinante ni la procedencia específica de los fondos así como tampoco el objeto de contratación - consultorías, obras, bienes y servicios. Para todos los contratos previstos en el plan de adquisiciones, cada proceso de contratación será bajo la modalidad de convocatorias abiertas..." (Subrayado y negrilla me pertenece).

El Apartado II.3.2.2. Consultoría del Reglamento Operativo del Proyecto de Agua y Saneamiento en Comunidades Rurales y Pequeños Municipios señala: "... En todas las contrataciones de Consultoría, la entidad ejecutora del proyecto aplicará el siguiente procedimiento...": y establece en resumen lo siguiente:

1. Publicar la convocatoria junto con los pliegos y la información del procedimiento, en la página web institucional y de la AECID. En el caso de contar con un banco de proveedores también podrá enviar invitación directa.
2. La recepción de ofertas será en el día y horas señaladas, el tiempo requerido para que los proveedores preparen sus ofertas será de mínimo 20 y máximo 30 días.
3. La apertura, evaluación y convalidación de ofertas se realizará cumpliendo los cronogramas del proceso.
4. La entidad contratante remitirá a la AECID la solicitud de No Objeción, adjuntando el informe de la calificación de ofertas.
5. Con la No Objeción favorable se procederá a la negociación con el oferente que se encuentre en primer lugar en el orden de prelación.
6. En caso de que la negociación resultare exitosa, la Entidad ejecutora procederá a la adjudicación del contrato. Caso contrario procederá a negociar con el oferente que se encuentre en el siguiente lugar en el orden de prelación hasta alcanzar un acuerdo.

La Disposición Administrativa y de Gestión II.4.3. Informes de Auditoría, del ROP, establece "... El Beneficiario realizará una auditoría externa como mínimo una vez al año.

Con lo expuesto es evidente la necesidad de contratar dicho servicios que permita verificar el cumplimiento de las condicionalidades definidas en el Convenio de Financiación y sus Anexos, Reglamento Operativo, el Plan Operativo General, mediante el procedimiento de **contratación de Consultoría - modalidad de convocatoria abierta**, en cumplimiento a los compromisos adquiridos al momento



de recibir los fondos financieros otorgados por el Reino de España a través de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo.

Recomendación y Fundamentos para la Invitación:

De lo expuesto en el numeral anterior se desprende la necesidad de gestionar las manifestaciones de interés a empresas que cumplan con la experiencia necesaria para realizar la auditoría requerida por esta Secretaría, y que acrediten la participación en procesos de auditoría y específicamente a proyectos financiados con fondos de cooperación internacional, adicionalmente el personal que conforme el equipo auditor debe cumplir con la formación requerida para el proceso y además justificar la experiencia y capacitación en ramas educacionales afines a auditoría, contabilidad, administración de empresas y derecho. La firma auditora deberá conocer legislación que rige las subvenciones otorgadas por Agencias de Cooperación y los procedimientos a desarrollarse para su adecuada ejecución, en este caso la AECID.

Naturaleza de la Consultora: Firma Consultora

5. CONCLUSIÓN :

Considerando lo antes expuesto, la realización de la auditoría y por tanto una revisión exhaustiva de la cuenta justificativa completa de la subvención y la adecuada justificación del gasto es de obligatorio cumplimiento, esto según lo establece el apartado II.4.3 Informes de Auditoría.

Según contemplan los instrumentos normativos que rigen el Programa de Agua y Saneamiento en Comunidades Rurales y Pequeños Municipios, se debió realizar una auditoría externa como mínimo una vez al año, a fin de transparentar tanto los aportes como los gastos debidamente justificados, documentados y registrados contablemente.

Los informes de auditoría son determinantes para el donante, pues permitirán conocer la buena gestión y transparencia del Beneficiario en el uso de los recursos de la subvención, si resultare lo contrario la AECID o su representante podrá detener los aportes al proyecto y solicitar al Beneficiario la devolución de los fondos mal utilizados, con intereses incluidos, y si es el caso suspender la participación de los fondos de la AECID en el Proyecto.

Del histórico del programa se tiene que a la fecha el proyecto no cuenta con ninguna auditoría desde su inicio, por lo que a fin de no incurrir en cumplimientos que conlleven al reintegro o pérdida del derecho a la percepción de la subvención, es eminente la contratación del servicio de Consultoría de la Auditoría Externa del programa PAS-EE, mediante los procedimientos establecidos en el Reglamento Operativo.

6. RECOMENDACIÓN:

Considerando el Artículo artículo 3 de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, que dispone "... *Contratos financiados con préstamos y cooperación internacional... se observará lo acordado en los respectivos convenios...*", **lo establecido en el** Convenio de Financiación - Cláusula Sexta, numeral 1. Obligaciones Particulares del Beneficiario "... *El beneficiario se compromete a cumplir con las obligaciones asumidas en este Convenio y sus Anexos...*"; y, I numeral 3.2.2. Del Plan Operativo General del Proyecto respecto de los "*Procedimientos de Contratación (Consultoría; Obras; Bienes y Servicios)*"... **Para todos los contratos previstos en el plan de adquisiciones, cada proceso de contratación será bajo la modalidad de convocatorias abiertas...**, se concluye que en cumplimiento realizar la contratación de la Auditoría Externa es conveniente para el cumplimiento del programa PAS-EE/ECU-050-B y para los intereses institucionales, cuyo procedimiento aplicable contratación de Consultoría - bajo la modalidad de convocatoria abierta,

Declaramos que los bienes, servicios u obras requeridas, corresponden a los objetos institucionales, se ajustan a lo requerido, sus precios son los correctos; y, que en los procedimientos no se ha transgredido ninguna disposición legal referida al manejo de recursos públicos.

Quito, 10 de abril de 2018

Elaborado por:



Econ. Mayra Espinoza
Especialista Financiera

Revisado por:



Abg. Abigail Barba
Asesor Jurídico Programa PASEE



SECRETARÍA
DEL AGUA

Av. Toledo N22-286 y Calle Lérica
Edificio Secretaria del Agua
Telf.: 02 3815640
www.agua.gob.ec
Quito - Ecuador

Revisado por:

Ing. Mauricio Ochoa
Coordinador del Programa PASEE

Aprobado por:

Ing. Gonzalo Santacruz
Subsecretario de Agua Potable
y Saneamiento

Validado por:

Ing. Sigifredo Ruales
Director de Fortalecimiento a la
Descentralización de Servicios
de Agua Potable y
Saneamiento (E)