



COMITÉ EJECUTIVO

TRIGÉSIMA CUARTA REUNIÓN ORDINARIA DEL COMITÉ EJECUTIVO

IICA/CE/Doc. 628 (14)
Original: español

**Propuestas para el fortalecimiento financiero del
Instituto Interamericano de Cooperación para la
Agricultura (IICA)
Rev. 1**

San José, Costa Rica
21-22 de mayo, 2014

PROPUESTAS PARA EL FORTALECIMIENTO FINANCIERO DEL IICA

Estrategia para la implementación del nuevo Plan de Mediano Plazo 2014-2018

La propuesta de Plan de Mediano Plazo (PMP) 2014-2018 del Instituto, identifica seis¹ desafíos que requieren de inmediata atención, de una nueva visión y del reconocimiento al papel que la agricultura juega en el desarrollo y el bienestar de los pueblos, en el combate a la pobreza y la desigualdad, en la sustentabilidad ambiental y en la seguridad alimentaria.

Cuatro de los desafíos tienen que ver con los objetivos incluidos en el Plan Estratégico 2010-2020 y los otros dos se derivan de mandatos específicos de las Reuniones Ministeriales realizadas en 2011 y 2013, sobre la innovación y el manejo integral de los recursos hídricos.

Alrededor de esos seis desafíos, el IICA pretende asumir un papel destacado en los próximos cuatro años para apoyar a los Estados Miembros en sus esfuerzos por atenderlos y superarlos con los más altos estándares de calidad y sentar bases sólidas para que en el mediano y largo plazos, el IICA cuente con las condiciones que aseguren el valor de su contribución.

Las once contribuciones comprometidas en el PMP, materializadas a través de proyectos institucionales estratégicos (**proyectos insignia**²) y de **acciones de respuesta rápida** requieren de una capacidad técnica, de gestión e infraestructura física y tecnológica robusta, para entregar a los Estados Miembros los servicios y productos necesarios para lograrlas.

La actual disponibilidad presupuestaria permitiría atender las prioridades de los países, expresadas en el nuevo PMP, con limitaciones de personal, cobertura y valor, especialmente en los nuevos temas de innovación, recursos hídricos, suelo y manejo de riesgos para la agricultura.

El fortalecimiento financiero del IICA ha requerido de un conjunto de medidas que si bien se han venido implementando exitosamente, la estrategia debe contar con el decidido apoyo de los Órganos de Gobierno del Instituto: la Junta Interamericana de Agricultura y el Comité Ejecutivo. Estas medidas, son principalmente las siguientes:

- Incrementar el presupuesto financiado por el Fondo Regular para potenciar y ampliar la implementación del nuevo PMP, de tal manera de atender los cuatro desafíos centrales que provienen del Plan Estratégico 2010-2020 y los nuevos temas que emergen por mandatos de los Órganos de Gobierno y demandas globales de los Estados Miembros en temas de la agricultura, como son: innovación, manejo del agua, de riesgos y de suelos. La atención adecuada de estos desafíos y demandas, requiere fundamentalmente del fortalecimiento de la capacidad técnica del Instituto, incrementando el número de

¹ Los seis desafíos planteados en el nuevo PMP son “la productividad y la competitividad”, “la sustentabilidad”, “la inclusión”, “la seguridad alimentaria”, “la innovación” y “la gestión integrada de los recursos hídricos”.

² Durante los próximos cuatro años, el Instituto concentrará sus esfuerzos en la implementación de “proyectos insignia”, que integrarán todas las funciones, instrumentos y recursos para abordar los desafíos de una forma inter-temática e inter-ámbito. Los cuatro proyectos insignia serán: Competitividad y sustentabilidad de las cadenas agrícolas para la seguridad alimentaria; inclusión en la agricultura y los territorios rurales; resiliencia y gestión integral de riesgos en la agricultura; y, productividad y sustentabilidad de la agricultura familiar para la seguridad alimentaria y economía rural.

profesionales internacionales de alto nivel en los temas prioritarios del nuevo PMP, lo que significa un mejoramiento de la competitividad salarial del IICA.

- Como complemento a la actualización general de las cuotas de los Estados Miembros, cada país podrá definir aportes adicionales a través de sobre cuotas, para incrementar la capacidad técnica y operativa institucional.
- Se ha logrado avanzar fuertemente en el incremento de la TIN como porcentaje de los recursos externos ejecutados, de 5,30% en 2008 a 7,01% en 2013. Sin embargo, aún no se logra la tasa definida en 2012 de 8,1%, lo que obliga a que el Fondo Regular deba cubrir costos indirectos que correspondería financiar con la TIN. Esto implica continuar e incrementar las negociaciones con los países e instituciones de financiamiento cuyas políticas o normativas reconocen una tasa inferior a la establecida por el IICA (8,1%). Esto permitiría elevar la TIN promedio actual en cerca de un 1%, lo cual liberaría aproximadamente USD 1,5 millones del Fondo Regular, utilizado actualmente para financiar costos indirectos que le corresponden asumir a los fondos externos.
- Para incrementar el presupuesto del Fondo Regular se debería:
 - Reponer la pérdida que los recursos misceláneos han tenido en los últimos años de cerca de USD 2,0 millones, lo cual se lograría al liberar recursos destinados a financiar costos indirectos que corresponde a proyectos de recursos externos.
 - Incrementar las cuotas de los Estados Miembros para fortalecer la capacidad técnica del Instituto y evitar la pérdida del valor del presupuesto por inflación.

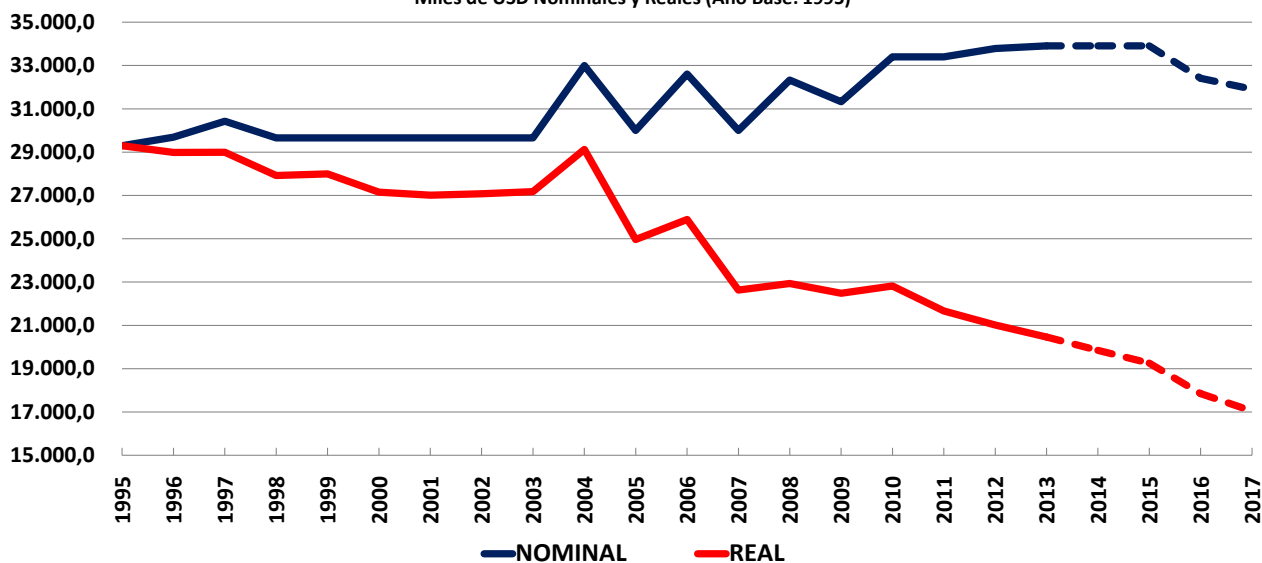
Entorno

Los últimos años han traído consigo múltiples cambios en el sector agrícola que han generado un desafiante contexto de operación para el IICA. Hoy en día, existe una mayor y más compleja demanda de cooperación técnica que requiere aumentar la velocidad y capacidad de respuesta y que se debe atender con iguales o mejores estándares de calidad que en el pasado reciente. A eso se suma la necesidad de incluir en la agenda de trabajo nuevos temas como son Innovación, agua, manejo integral de riesgos y uso sostenible del suelo para la agricultura, como asuntos emergentes y de alta prioridad para los países, tal y como lo han indicado el Comité Ejecutivo (CE) y la Junta Interamericana de Agricultura (JIA).

Sin embargo, los recursos para enfrentar ese reto son limitados, a lo que el Instituto ha debido responder con gran imaginación, responsabilidad y rigurosos criterios de racionalidad, austeridad y disciplina en la asignación y ejecución de recursos, así como una gestión orientada a resultados y a la rendición de cuentas y la transparencia.

El esquema financiero institucional ha enfrentado en los últimos 4 lustros la pérdida del valor real de los ingresos del Fondo Regular, estimada en más de 13 millones de dólares, lo que equivaldría a un 40% del presupuesto para 2013, tal como se puede apreciar en el gráfico 1.

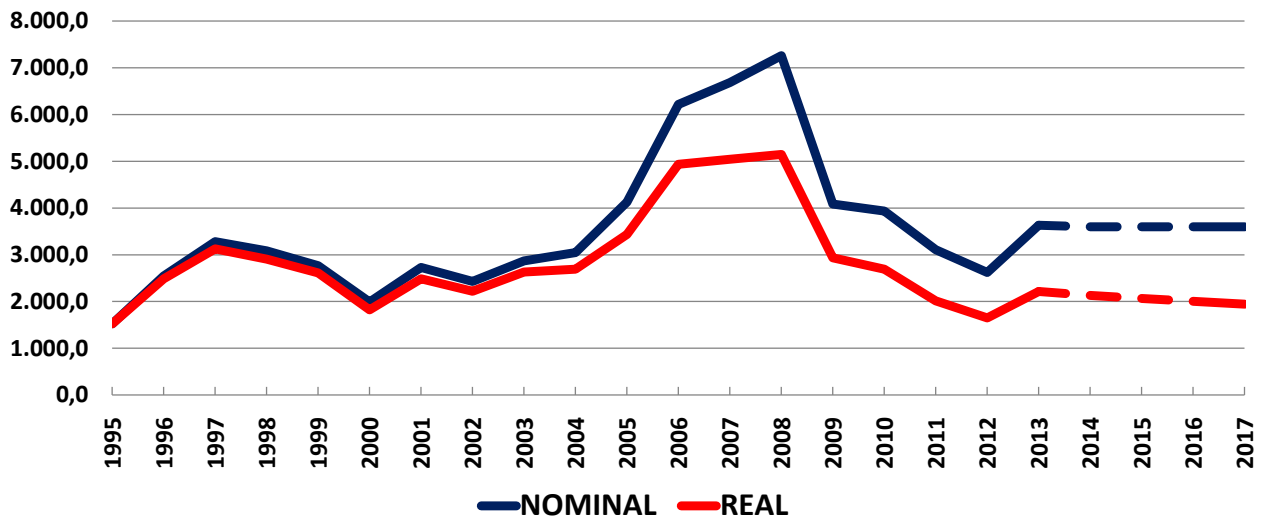
Gráfico 1
Evolución del Fondo Regular
(Incluye Presupuestos Extraordinarios en 2004, 2006 y 2008)
1995-2017
Miles de USD Nominales y Reales (Año Base: 1995)



En años anteriores fue posible compensar esta pérdida con el uso de presupuestos extraordinarios derivados de la recuperación de cuotas atrasadas y de los recursos acumulados en el Fondo de Ingresos Varios (Misceláneos), pero a la fecha los primeros ya fueron prácticamente agotados y con los segundos la expectativa de crecimiento no es positiva para los próximos años.

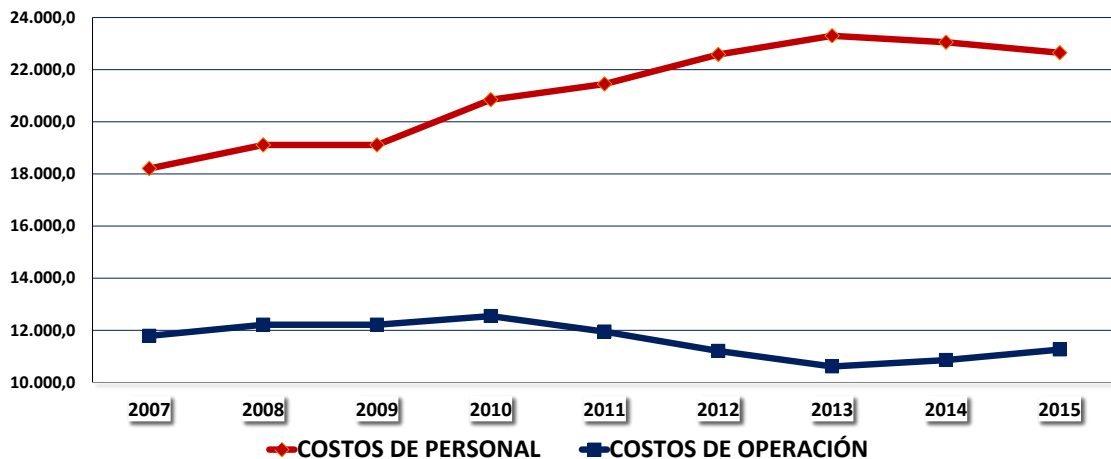
La generación de ingresos misceláneos anuales ha mostrado un comportamiento decreciente, explicado por cuatro cambios externos y, por tanto, no controlables por el Instituto: las disposiciones gubernamentales que suprimieron la recuperación de impuestos, la restricción para conservar los intereses de los recursos externos administrados, la disminución de las tasas de interés y el efecto menos favorable por las variaciones cambiarias, como se muestra en el gráfico 2.

Gráfico 2
Evolución de los Ingresos Misceláneos
Miles de USD Nominales y Reales
1995 a 2017



El efecto agregado de las anteriores variables ha erosionado sensiblemente al Fondo Regular, lo que a su vez ha tenido impactos adversos en la capacidad técnica y de gestión institucional. Por ejemplo, el número de puestos de Personal Profesional Internacional (PPI) se redujo de 132 a 79 en el período analizado, lo que equivale a la pérdida de cerca del 40%, limitando el enfoque internacional y la construcción de una agenda más amplia e integral de cooperación técnica.

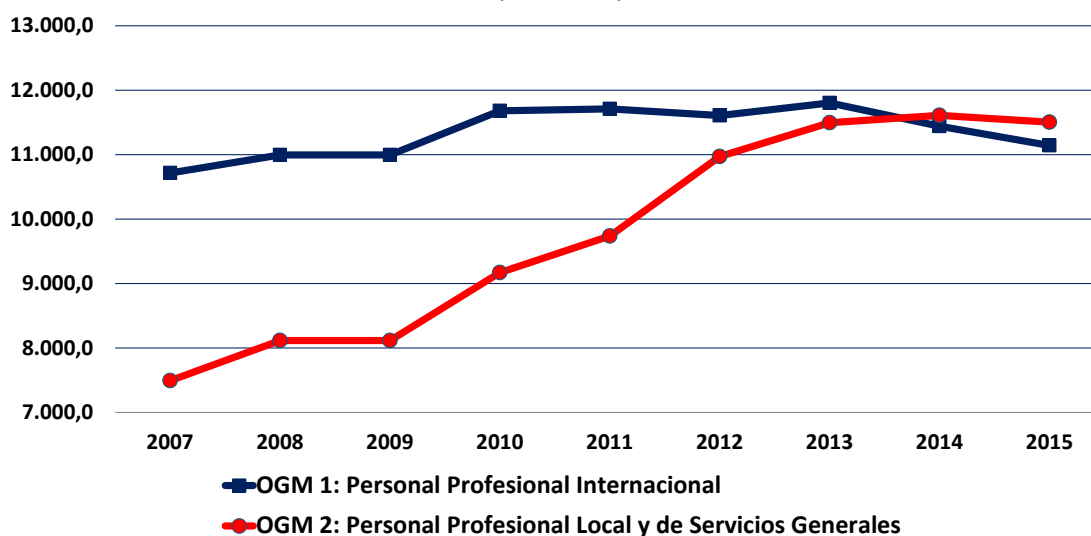
Gráfico 3
Evolución Nominal de los Costos de Personal y Operación
Fondo Regular de los Programas Presupuesto 2007 a 2015
(Miles de USD)



Además de la reducción de PPI, la falta de competitividad de los salarios en el mercado laboral internacional dificulta reclutar y mantener un recurso profesional de alto nivel para brindar cooperación. La escala salarial de hace 15 años para los profesionales internacionales se encontraba aproximadamente 15% por debajo de la escala de la OEA y actualmente, la diferencia puede alcanzar, en promedio, más de 40%.

Lo anterior, se ha compensado parcialmente con el incremento en el número de puestos de Personal Profesional Local (PPL). Los costos de PPL financiados con el Fondo Regular pasaron de US\$7.4 millones en el 2007 a US\$11.5 millones en el 2015.

Gráfico 4
Evolución Nominal de los Costos de Personal
Fondo Regular de Programas Presupuesto 2007 a 2015
(Miles de USD)



Como resultado de la baja competitividad salarial, en los 3 últimos años, no obstante que ha disminuido, la tasa de rotación del PPL ha sido cercana al 11% anual, en promedio, lo que implica un costoso reemplazo por el impacto directo sobre la continuidad de las operaciones y el proceso de inducción, capacitación e integración en los programas de las unidades.

En estas circunstancias, el personal técnico, administrativo y de apoyo del Instituto, puede llegar a ser insuficiente para atender apropiadamente las crecientes necesidades de cooperación de los países miembros, generadas por las presiones naturales de la demanda de alimentos, el desarrollo de los territorios rurales, la variabilidad de los mercados, los retos del ambiente y la inserción oportuna a esquemas de tecnología e innovación, así como en algunos temas emergentes de importancia para el sector agrícola, lo que obliga al Instituto a fortalecer su estructura de personal especializado y con experiencia y constituirse en el mejor socio de los países miembros, otorgando el mayor valor de retorno posible.

Aunado a lo anterior, la capacidad operativa también ha sido afectada, tanto por los incrementos en los costos de los servicios, materiales, alquileres, viajes, comunicaciones y otros consumibles,

como por el efecto cambiario negativo, generado por la revaloración de algunas monedas ante el dólar de los Estados Unidos de América.

Como una actividad estratégica establecida en el Instituto se ha puesto en práctica un estricto plan de reingeniería de procesos para mejorar las operaciones y permitir amortiguar el efecto del incremento de precios, aprovechar al máximo las capacidades y lograr economías de escala. Entre las principales áreas en las que se han establecido redefiniciones en los procesos para abatir sus costos y lograr mayor eficiencia están las siguientes:

- Mejora en los procesos para la toma de decisiones, reduciendo el número de comités en 50%, lo que agiliza la velocidad de respuesta y economiza el tiempo utilizado en estos procesos.
- Simplificación en el número de trámites para la aprobación de solicitudes de compras institucionales, así como la ejecución de adquisiciones consolidadas para lograr mejores precios, condiciones de servicio, calidad y garantía.
- Optimización de los tiempos de presentación, análisis y aprobación de los proyectos de cooperación técnica que el Instituto brinda a los países miembros.
- Rediseño de la estructura organizacional para eliminar tramos de control y agilizar la toma de decisiones, lo que ha conllevado a una disminución en el uso de horas persona y el consecuente incremento de la capacidad de trabajo individual.
- Mejora de los sistemas de comunicación entre la Sede Central y las Oficinas de Representación, así como con otras organizaciones, a través de las tecnologías de la información, para reducir gastos de viajes y tiempo utilizado.
- Aumento de la velocidad, calidad y pertinencia en el intercambio de información, a través de la creación de redes de conocimiento con usuarios externos e internos, con apoyo de las TIC.
- Mejora en las condiciones del 100% de los contratos de servicios en la Sede Central, con impacto general, renegociando con proveedores de servicios de seguridad, *courier*, almacenamiento y administración de datos (*hosting*), líneas aéreas, seguros institucionales, entre otros.

Estas estrictas medidas de racionalidad y equidad en el ejercicio del gasto, si bien han resultado altamente favorables y han permitido mitigar los efectos de la pérdida de valor real acumulado en los últimos 20 años (US\$50.0 millones), no podrán seguirse aplicando indefinidamente, sin riesgo de perder más talento y de una posible atrofia operativa.

Considerando este panorama, es claro que el IICA enfrenta grandes desafíos para el corto y mediano plazos, dentro de los que resulta imperante evitar el riesgo del deterioro de los estándares de calidad, oportunidad y cobertura en la gestión institucional y la cooperación técnica. De igual manera, lograr atender, progresivamente, mayores demandas de los países miembros en temas emergentes, en periodos más cortos y con mayores contribuciones y,

además, recuperar la competitividad de los salarios para fortalecer el acervo intelectual del Instituto y brindar una cooperación técnica de mayor alcance, profundidad e impacto constituyen un desafío creciente.

El Instituto también requiere fortalecer su capacidad de “acciones de respuesta rápida” para un país o conjunto de países ante cambios políticos o económicos, ya sea para emergencias del sector agrícola y asuntos que demanden inmediata atención, así como para actividades preventivas, correctivas u oportunidades. Todo esto se traduce en la necesidad de más recursos financieros, humanos y físicos.

Todos los factores anteriores deben ser considerados para la exitosa implementación del nuevo Plan de Mediano Plazo 2014-2018, que será el marco orientador de la gestión del Instituto en los siguientes cuatro años, el cual demanda un reforzamiento global que no puede ser sustentado en la generación de ingresos misceláneos que han venido disminuyendo, ya que la cooperación técnica y la operación institucional requieren certidumbre financiera para asegurar estabilidad organizacional, robustez en la calidad y continuidad de los proyectos realizados en los países, regiones o el hemisferio, con una clara orientación a resultados.

El hecho de no disponer de mayores recursos destinados a rubros de operación, podrá acentuar la pérdida paulatina en la capacidad de gestión y en los servicios de cooperación, lo que sin duda constituye una preocupación y una responsabilidad para evitar oportunamente los efectos altamente desfavorables y de compleja reversión para el sector agropecuario de los países en el corto plazo.

Servicios de cooperación técnica

El Instituto ha venido brindando cooperación técnica a los Estados Miembros teniendo como marco el Plan de Mediano plazo 2010-2014 y los nuevos mandatos que han surgido en los últimos años. Es así como se vienen desarrollando más de ciento cincuenta proyectos IICA alineados directamente con los cuatro objetivos del Plan Estratégico 2010-2020, en temas de productividad y competitividad, territorios y bienestar rural, mitigación y adaptación al cambio climático, recursos naturales y seguridad alimentaria.

Por otra parte, el IICA ha comenzado a trabajar en los nuevos mandatos, especialmente en el desarrollo conceptual de temas como el manejo integral del agua para la agricultura y la innovación tecnológica, comercial e institucional.

Los temas prioritarios definidos en el nuevo PMP están sustentados en demandas globales que surgen de un conjunto mayoritario de países.

Fortalecimiento institucional

La situación financiera del IICA está determinada por un Fondo Regular decreciente, en términos nominales, debido al estancamiento de las cuotas de los Estados Miembros en USD 27,8 millones y una disminución estimada en USD 1,5 millones en 2016 y USD 0,5 millones adicionales en 2017 de los Ingresos misceláneos, causado por el agotamiento del Fondo, que la JIA ha autorizado utilizar desde 2008. En consecuencia, se deben buscar mecanismos que repongan la disminución

nominal de los recursos misceláneos y se incremente el presupuesto del Fondo Regular para atender las necesidades de cooperación técnica de los países.

El Instituto ha venido implementando una serie de medidas orientadas a su fortalecimiento financiero. La estrategia planteada requiere del decidido apoyo de los Órganos de Gobierno del Instituto y se compone de los siguientes elementos:

Presupuesto para la cooperación técnica

- Incrementar el presupuesto financiado por el Fondo Regular para potenciar y ampliar la implementación del nuevo PMP, fortaleciendo la capacidad técnica del Instituto, a través del incremento en el número de profesionales internacionales de alto nivel en los temas prioritarios del nuevo PMP y de la mejora de la competitividad salarial del IICA.
- Continuar promoviendo los aportes de los países a través de sobre cuotas, tal como se realiza actualmente.

Financiamiento de los costos indirectos – política TIN³

- El Instituto debería financiar sus costos indirectos en proporción con la fuente de financiamiento de los costos directos de la cooperación. Para evitar que el Fondo Regular cubra costos indirectos que le corresponden a los recursos TIN, se continuarán e incrementarán las negociaciones con los países e instituciones de financiamiento cuyas políticas o normativas reconocen una tasa inferior a la establecida por el IICA (8,1%). Esto permitiría elevar la TIN promedio actual en cerca de un 1%, lo cual liberaría aproximadamente USD 1,5 millones del Fondo Regular, utilizado actualmente para financiar costos indirectos que le corresponden asumir a los fondos externos.

Fortalecimiento de los servicios de cooperación

Se ha estimado que cada proyecto insignia tiene un costo anual de USD 3.0 millones en las actuales circunstancias financieras. Con el presupuesto del Fondo Regular, es posible financiar anualmente 4 proyectos de este tipo durante la ejecución del nuevo PMP 2014-2018, con limitaciones en la entrega y cobertura de los servicios técnicos brindados a los Estados Miembros.

³ La política TIN se sustenta en la Resolución de la Trigésima Segunda Reunión Ordinaria del Comité Ejecutivo, IICA/CE/Res. 556 (XXXII-O/12) del 10 de octubre, que estableció: “Encargar al Director General que, para establecer la TIN a aplicar en Convenios o Contratos que el IICA formalice para la ejecución de proyectos y actividades financiadas con recursos externos: 1. Adopte la metodología y criterios definidos en el documento IICA/CE/Doc. 604 (12) “Estudio sobre la Recuperación de Costos Generados por la Administración de Proyectos Financiados con Recursos Externos”, para establecer la TIN mínima a ser aplicada a los proyectos y otras actividades de cooperación financiadas con recursos externos, salvo en los casos que se ajusten a las excepciones establecidas en el citado documento; 2. Considerar en los estudios anuales los criterios de competitividad, proporcionalidad y enfoque neto neutral que establece la metodología, pudiendo tomar en cuenta la tendencia de los últimos dos o tres años y buscando una tasa justa y representativa de los costos reales.” De acuerdo con el estudio realizado por la consultoría externa contratada por mandato de la JIA, la tasa de costos indirectos del IICA, con datos de los Estados Financieros auditados de 2011, es de 8,1%.

Por otra parte, para el caso de las acciones de respuesta rápida, el costo promedio se estima en USD 50.000, por lo que con la actual capacidad institucional se pueden atender 23 acciones anuales.

El fortalecimiento de los cuatro proyectos insignia, considerando la incorporación efectiva de los nuevos temas: innovación, recursos hídricos, suelo y manejo de riesgos para la agricultura implicaría una ejecución limitada en su entrega, cobertura y valor en los servicios técnicos brindados a los Estados Miembros. Para resolver en el corto plazo esta limitación y sentar bases sólidas para el futuro es imperativo un incremento básico del presupuesto en USD 3.0 millones, equivalente aproximadamente a 11% de las cuotas, por una sola vez en el 2015. Adicionalmente, es importante considerar la restitución de la inflación institucional en los años siguientes, estimada en 3% anual. El **Cuadro 1** muestra el incremento necesario en el presupuesto para el fortalecimiento técnico y la recuperación del valor del Fondo Regular por efectos de la inflación institucional.

CUADRO 1
INCREMENTO ANUAL DE CUOTAS EN USD Y % - 2015 A 2018
Financiamiento del Fortalecimiento Técnico Institucional y Reconocimiento de la Inflación del Fondo Regular

	2015	2016	2017	2018
FORTALECIMIENTO TÉCNICO	3.000.000			
INFLACIÓN FONDO REGULAR	0	1.107.300	1.140.519	1.174.735
INCREMENTO ANUAL	3.000.000	1.107.300	1.140.519	1.174.735
% Incremento de las Cuotas¹	10,8%	3,6%	3,6%	3,6%

1/ Incremento de las cuotas en US\$3,0 millones en 2015 y a partir de 2016 el reconocimiento de la inflación del Fondo Regular (3% anual). Las cuotas asumen la inflación de las propias cuotas y de los misceláneos.

Este incremento de USD 3,0 millones permitiría reponer personal técnico para reforzar los temas de los proyectos insignia y disponer de especialistas en los nuevos temas. Esto se concretaría de la siguiente manera:

- Reponer cinco profesionales internacionales en temas tales como recursos hídricos, suelo, manejo de riesgos, innovación tecnológica, comercial e institucional e iniciar la recuperación de la competitividad salarial internacional de los salarios. Ambas medidas tendrían un costo anual inicial de USD 1,5 millones.
- Contratar quince profesionales locales en distintos países en los temas prioritarios del PMP en donde existen carencias institucionales, con un costo aproximado anual inicial de USD 0,75 millones.
- Disponer de diez asistentes técnicos para los proyectos insignia y acciones de respuesta rápida con un costo anual inicial de US\$ 0,25 millones.

- Reforzamiento de recursos para costos de operación de los proyectos insignia y acciones de respuesta rápida, especialmente en los rubros de eventos técnicos, consultorías, movilización de la capacidad técnica institucional, comunicaciones y materiales e insumos para los servicios de cooperación técnica, por un monto anual inicial de USD 0,5 millones.

El incremento nominal del Fondo Regular, junto con el financiamiento justo y proporcional de los costos indirectos con los recursos provenientes de la TIN, permitiría recuperar una cuarta parte de la pérdida de valor del Fondo regular estimada en 40% al 2013.

El **Cuadro 2** resume las medidas propuestas para el fortalecimiento de las capacidades técnicas del Instituto, referidas al logro de la política TIN y su efecto en la liberación de recursos del Fondo Regular para cubrir costos directos de cooperación técnica, el incremento de las cuotas para fortalecer y ampliar la cobertura de los servicios de cooperación técnica y la incorporación de una política de reposición de la pérdida de valor del presupuesto, a través del reconocimiento anual de la inflación institucional.

CUADRO 2
PRESUPUESTO DEL FONDO REGULAR
VALORES NOMINALES (USD)

FONDO/CONCEPTO	2014	2015	2016	2017	2018
ESCENARIO ACTUAL					
CUOTAS	27.810.000	27.810.000	27.810.000	27.810.000	27.810.000
MISCELÁNEOS	6.100.000	6.100.000	4.600.000	4.100.000	4.100.000
FONDO REGULAR	33.910.000	33.910.000	32.410.000	31.910.000	31.910.000
ESCENARIO PROPUESTO					
LIBERACIÓN DEL FONDO REGULAR POR INCREMENTO INGRESOS DE LA TIN			1.500.000	2.000.000	2.000.000
INCREMENTO ACUMULADO DE CUOTAS DE LOS ESTADOS MIEMBROS (GLOBAL O SOBRE CUOTA) PARA FORTALECIMIENTO TÉCNICO		3.000.000	3.000.000	3.000.000	3.000.000
INCREMENTOS ACUMULADOS DE CUOTAS PARA CUBRIR INFLACIÓN DEL FONDO REGULAR			1.107.300	2.337.819	3.422.554
TOTAL FONDO REGULAR ¹	33.910.000	36.910.000	36.517.300	37.247.819	38.332.554
PRESUPUESTO EFECTIVO DEL FONDO REGULAR ²	33.910.000	36.910.000	38.017.300	39.247.819	40.332.554

1/ El Presupuesto del Fondo Regular incluye: i) Las cuotas actuales; ii) los misceláneos aprobados para el período 2014 a 2015 y la proyección para el período 2016-2018; iii) el incremento de cuotas solicitado para 2015; y, iv) el reconocimiento de la inflación anual institucional del Fondo Regular.

2/ El Presupuesto Efectivo incluye los recursos del Fondo Regular que se liberan por efecto de incremento de la TIN, lo que permite disminuir el monto del Fondo Regular destinado a financiar costos indirectos.

Para sustentar y desarrollar el contenido del nuevo PMP y convertirlo en acciones concretas y resultados de mayor valor e impacto, el IICA ha adicionado a la estrategia de servicios de cooperación una gestión corporativa moderna, eficiente y competitiva que complementa,

respalda y fortalece el valor de las contribuciones que el Instituto puede y debe brindar a los países miembros, para honrar su responsabilidad en el ámbito agrícola en los próximos años y sentar las bases para el futuro, para lo cual se deberá sustentar en una base financiera acorde a la escala de los servicios de cooperación que se brinden.