

ANEXO 1: DIRECTRICES PARA LOS
PRESUPUESTOS DETALLADOS
NOVIEMBRE DE 2017



Reach Every Child
www.gavi.org

Anexo 1: Directrices para los presupuestos detallados

Índice

1. Gastos subvencionables y no subvencionables	3
2. Sostenibilidad	4
3. Garantía de financiación	4
4. Nivel de riesgo inherente en el presupuesto	5
5. Otras categorías de gastos específicos	5
5.1. Remuneración de recursos humanos (RR. HH.)	5
5.2. Activos de capital/fijos.....	7
5.3. Costos administrativos del programa: costos indirectos/generales	8
5.3.1. Impuestos (dentro de los costos administrativos del programa)	8
Anexo A: marco de costos de Gavi.....	10
Anexo B: Márgenes indicativos y otros índices para ciertos costos basados en el progreso hacia la transición	13

La finalidad de este anexo es ampliar algunos de los principios más importantes sobre el presupuesto según se indican en las Directrices de gestión financiera y auditoría de Gavi, y centrarse en ciertos aspectos concretos del presupuesto que exigen asesoramiento adicional.

Gavi ofrece una gran flexibilidad para la elaboración del presupuesto pero, al mismo tiempo, hace cada vez más hincapié en que los detalles presupuestarios sigan el discurso de la propuesta y se inviertan en áreas de alto valor, en lugar de en costos recurrentes que acaban siendo insostenibles con los años.

1. Gastos subvencionables y no subvencionables

Gavi adopta el concepto de elegibilidad de los gastos en virtud de su acuerdo de subvención estándar. Los gastos subvencionables son aquellos que se consideran totalmente válidos en una subvención, ya que forman parte del presupuesto aprobado o se incluyen en las flexibilidades presupuestarias de Gavi.

Se consideran gastos no subvencionables aquellos que no cumplen con el acuerdo de subvención y/o los correspondientes procedimientos financieros y de adquisición del ejecutor/subvención. La siguiente lista, que no tiene carácter exhaustivo, incluye los gastos que posiblemente podrían considerarse no subvencionables por parte de Gavi:

- gastos por bienes y servicios no incluidos en el presupuesto detallado aprobado;
- gastos realizados fuera del período de ejecución de la subvención;
- gastos no autorizados debidamente por la autoridad correspondiente según lo estipulado en el Manual de Procedimientos o la autoridad firmante y el procedimiento de aprobación del ejecutor (por ejemplo, falta de signatario o signatario incorrecto en el comprobante de pago o la orden hecha al banco);
- precios más elevados que los vigentes en el mercado de bienes y servicios sin su correspondiente justificación (en cuyo caso no sería subvencionable el valor superior al precio de mercado);
- cualquier cantidad sin los documentos justificativos correspondientes;
- gastos fraudulentos (que hayan sido comprobados por los proveedores de garantía), como gastos con facturas falsas/falsificadas, contratos con proveedores ficticios, contratos que impliquen colusión o nepotismo entre el ejecutor y los proveedores, y cualquier otra irregularidad en la adquisición;
- impuestos por cobrar, no cobrados por el ejecutor durante un período de tiempo razonable;
- el uso de ingresos en concepto de intereses u otros ingresos para incurrir gastos fuera del alcance del programa autorizado, sin la aprobación previa de Gavi;
- fondos utilizados para comprar vacunas;

- fondos utilizados para cumplir los requisitos de Gavi de cofinanciación de vacunas y dispositivos relacionados; y
- cantidades utilizadas para comprar equipos sanitarios que no están precalificados.

2. Sostenibilidad

Un indicador principal de sostenibilidad en los presupuestos de Gavi es el nivel de costos recurrentes en comparación con los costos puntuales para respaldar una intervención específica. Las subvenciones del Fortalecimiento al sistema de salud (FSS) pueden utilizarse para cubrir esos costos (entre ellos la remuneración de los recursos humanos y los costos de transporte) solamente cuando exista una justificación clara para ello, incluido un vínculo sólido con los resultados de cobertura y equidad. En los casos en que Gavi conceda la subvención de dichos costos recurrentes, debe existir un plan claro de «salida» que permita que estos costos puedan cargarse a otras fuentes con el paso del tiempo. No se recomienda a los países en período preparatorio o acelerado de transición que utilicen estas subvenciones de FSS para cubrir los costos recurrentes. **En el Anexo B, Gavi ofrece una indicación del nivel aceptable de ciertos costos a medida que el país vaya haciendo la transición de la utilización de los fondos de Gavi hacia la financiación autónoma.**

3. Garantía de financiación

El modelo de funcionamiento de Gavi implica una Secretaría con sede en Ginebra sin presencia directa en los países beneficiarios. En cambio, se basa principalmente en terceros para garantizar que los fondos se utilicen para los fines previstos y que los programas funcionen correctamente. Gavi y los gobiernos tienen un interés recíproco en que los fondos se utilicen de la mejor manera posible. Por lo tanto, se espera que los presupuestos de las subvenciones de Gavi incluyan disposiciones suficientes para actividades de garantía que aporten credibilidad a los resultados y los gastos, satisfaciendo los intereses tanto locales como de Gavi. Esto puede incluir actividades de garantía financiera como auditorías externas e internas, incluidos los costos operativos relacionados. En los aspectos programáticos y de vacunas, puede incluir actividades como visitas de control de monitoreo y evaluación (M&E), encuestas y costos de auditoría interna.

Gavi considerará factibles los presupuestos que incluyen una asignación razonable para los costos de garantía, aunque es imposible estimar su margen.

4. Nivel de riesgo inherente en el presupuesto

Gavi se centra en la gestión del riesgo en sus inversiones de subvención. Un presupuesto de Gavi debe reflejar un nivel aceptable de riesgo fiduciario. Básicamente, se trata del riesgo de uso inapropiado a través de fraude/abuso o precios muy altos y poco valor. El presupuesto debe evitar asignaciones excesivas para actividades que conllevan un riesgo intrínseco y para las cuales no existen controles internos sólidos. Es posible que los presupuestos que contienen asignaciones elevadas para actividades de mayor riesgo se deban reasignar.

Las actividades con riesgo alto dependerán del contexto y pueden estar relacionadas con la actividad en sí misma (riesgo inherente) y también con la ausencia de factores atenuantes. Estos son algunos ejemplos: (1) gastos de formación excesivos con un alto porcentaje en viáticos (con controles precarios sobre la validación de pagos en efectivo), (2) gastos de imprenta después de usos indebidos anteriores, (3) gastos de construcción donde no existen referencias de costos comparables, (4) combustible donde existe un riesgo importante de que haya varias fuentes de financiación, (5) asignaciones donde los controles de aprobación son precarios, (6) elementos que se van a adquirir donde no existen referencias de costos.

5. Otras categorías de gastos específicos

5.1. Remuneración de recursos humanos (RR. HH.)

El pago de salarios, suplementos salariales, incentivos y otras bonificaciones a través de una subvención del FSS se permite bajo ciertas condiciones y con la previa aprobación del Foro de Coordinación (CCI/CCSS o equivalente), y tras lograr el respaldo del Comité de Examen Independiente (CEI) o el Panel de Examen de Alto Nivel (HLRP, por sus siglas en inglés). Se aplican algunas directrices específicas:

- la ayuda financiera que se solicite para salarios, suplementos salariales e incentivos debe ajustarse a las políticas y los reglamentos de cada país, contar con el apoyo de los socios y otros donantes dentro de dicho país, y presentarse con transparencia durante el proceso de solicitud;
- no debería haber ninguna duplicación de fondos procedentes de otras fuentes;
- no se subvencionará ningún salario paralelo, suplemento o escalas de incentivos.
- no se aconseja hacer inversiones en remuneraciones para recursos humanos a través del FSS (incluida la porción de financiación ligada al desempeño) y el apoyo a costos operacionales para las campañas (OPS, por sus siglas en inglés) en los países en período preparatorio o acelerado de transición por motivos de sostenibilidad (véase la tabla más abajo); y

- El método de apoyo a la capacidad de RR. HH. diferencia entre el nivel de gestión y el nivel de prestación de servicios. Para promover la sostenibilidad, también diferencia a los países en función de su estado de transición.

La tabla siguiente proporciona directrices generales sobre el uso y las restricciones para el apoyo a los RR. HH:

Países con autofinanciación inicial	Países en preparación para la transición	Países en transición acelerada
Método para la prestación de servicios		
Pagos por desempeño y FSS: se pueden usar para salarios, suplementos, incentivos y viáticos/bonificaciones de los trabajadores con una gran prioridad a las áreas de baja cobertura	Pagos por desempeño y FSS: se pueden utilizar para la remuneración de recursos humanos y viáticos/bonificaciones únicamente en circunstancias excepcionales	
Las subvenciones para la introducción de vacunas (VIG, pos sus siglas en inglés) se pueden utilizar para la remuneración de recursos humanos a corto plazo y los viáticos/bonificaciones relacionadas con la introducción de nuevas vacunas con una gran prioridad a las áreas de baja cobertura; además, se pueden usar para el apoyo recurrente a los RR. HH. solo en circunstancias excepcionales		
El OPS se puede utilizar para la remuneración de recursos humanos a corto plazo y para los viáticos/bonificaciones con una gran prioridad a las áreas de baja cobertura; y solo se puede usar para el apoyo recurrente a los RR. HH. en circunstancias excepcionales	El OPS solo se puede usar para el apoyo a los RR. HH. en circunstancias excepcionales (por ejemplo, subvenciones residuales para mejorar la cobertura en áreas de baja cobertura)	No se puede utilizar el OPS
Subvención por cambio de producto: se puede utilizar para la remuneración de profesionales sanitarios a corto plazo y viáticos/bonificaciones relacionadas con el cambio de producto o su presentación; y solo se puede utilizar para el apoyo recurrente a los RR. HH. en circunstancias excepcionales		
Enfoque a nivel de gestión		
Pagos por desempeño y FSS: se pueden utilizar para la remuneración de RR. HH. de duración limitada en puestos nuevos clave y específicos (o para personal financiado con una subvención anterior) <ul style="list-style-type: none"> - Para el personal administrativo complementario; si esto no es posible: - Para el personal externo (consultores individuales) que el gobierno contrate directamente o a través de intermediarios locales¹. Estos se deben incorporar al equipo adecuado (por ejemplo, al equipo del PAI) e informar a un miembro del equipo directivo (por ejemplo, el responsable del PAI). 		Solo en circunstancias excepcionales (en particular para centrarse en abordar las desigualdades en la cobertura)
Por lo general, no se utilizan otros tipos de apoyo financiero		

¹ Socios principales o ampliados en el país.

Para obtener una orientación completa sobre los criterios y requisitos de uso del nuevo apoyo financiero de Gavi en la capacidad de recursos humanos (RR. HH.), consulte las siguientes directrices: *Apoyo a la capacidad de recursos humanos del gobierno a través de la financiación de salarios, suplementos e incentivos. Información para los países que reúnen los requisitos para recibir el apoyo de Gavi*, disponibles aquí: <http://www.gavi.org/library/gavi-documents/guidelines-forms/>.

5.2. Activos de capital/fijos

La financiación de Gavi se puede utilizar para comprar activos fijos con fines concretos, teniendo en cuenta que los productos de mayor envergadura, como infraestructuras, adquisición de vehículos, grandes equipos de la cadena de frío u otros bienes de inversión, se deben presupuestar solo con las subvenciones del FSS de Gavi. Los fondos que no pertenezcan a la subvención del FSS no se deberían utilizar para estas actividades a menos que Gavi y la entidad encargada de su ejecución acuerden lo contrario.

Dentro del marco de costos de Gavi, los activos se clasifican en las siguientes categorías:

Agrupación de costos	Factores de costo
Transporte	Vehículos
Productos, insumos y equipos sanitarios	Equipos sanitarios
Cadena de frío	Vehículos y equipos frigoríficos
Infraestructura y equipos no sanitarios	Construcción/renovación, instalaciones y equipamiento, equipos informáticos

El solicitante es responsable del mantenimiento y del cuidado correspondiente de los productos adquiridos, y debe cubrir dichos costos adicionales con otras fuentes o incluirlos en la solicitud presupuestaria.

Todos los presupuestos que incluyen la financiación de los equipos de la cadena de frío para el almacenamiento de vacunas deberán adquirir equipos precalificados por la OMS bajo su programa de desempeño, calidad y seguridad (PQS, por sus siglas en inglés). La compra de equipos precalificados no PQS solo se podrá realizar con carácter excepcional, de manera justificada y previo acuerdo con Gavi.

En el caso de que exista una ventaja competitiva demostrada, la adquisición de productos de gran tamaño a través de las agencias de la ONU se debería utilizar de forma prioritaria para garantizar una buena relación calidad-precio.

5.3. Costos administrativos del programa: costos indirectos/generales

Gavi puede financiar los costos indirectos y generales que estén relacionados con la ejecución de la subvención, cuando estos se hayan aprobado en el presupuesto (por ejemplo, alquiler, electricidad, servicios públicos, correo, teléfono, Internet, seguros, combustible, seguridad, limpieza, etc.).

En principio:

- el presupuesto debe incluir solo los costos reales asignables a la actividad financiada por la subvención (o una aproximación razonable de la misma);
- no sería aceptable una tarifa plana para cubrir los costos²; y
- El presupuesto no debe incluir ningún elemento de lucro o margen superior al costo.

Si se desea incluir un presupuesto para el reparto de Gavi de los costos indirectos³, el presupuesto debería:

- indicar la contribución prevista por parte de Gavi;
- proporcionar suficiente información sobre el costo total del producto (por naturaleza, con todas las estimaciones, incluidas las cantidades y los costos unitarios); y
- proporcionar a Gavi la justificación y el método usado para la asignación de los costos.

Se deben indicar claramente las estimaciones y la metodología utilizada para la distribución de los presupuestos de las actividades compartidas. Los costos históricos se deberán tener en cuenta, cuando corresponda y estén disponibles. Los costos compartidos reales que se han gastado y posteriormente se han notificado a Gavi se deben basar en el gasto real efectuado por el ejecutor y no en la cantidad presupuestada.

5.3.1. Impuestos (dentro de los costos administrativos del programa)

Como se indica en los acuerdos legales firmados entre Gavi y el país, los fondos de Gavi no se podrán utilizar para pagar impuestos, aduanas, aranceles, peajes u otros impuestos derivados de la importación de vacunas y suministros relacionados. El gobierno hará esfuerzos razonables para establecer los mecanismos apropiados que permitan eximir de aranceles e impuestos todas las compras realizadas a nivel local e internacional con fondos de Gavi.

² Excepto para las agencias de la ONU donde los acuerdos específicos con Gavi se pueden aplicar según el acuerdo correspondiente entre Gavi y dichas agencias.

³ Se entienden como costos compartidos aquellos que se asignan a dos o más fuentes de financiación: gobierno, Gavi, Fondo Global, otros donantes, etc.

Por lo tanto, todos los presupuestos enviados a Gavi deben ser netos de impuestos. Cuando la exención de impuestos se obtiene por reembolso (es decir, el receptor de la subvención debe pagar los impuestos primero y luego reclamar el reembolso), el receptor debe mantener un mecanismo de seguimiento de los impuestos pagados, reclamados y reembolsados. Esto se debe notificar anualmente como parte de los informes financieros anuales.

El presupuesto puede incluir una provisión relacionada con las necesidades de liquidez exigidas para adelantar los impuestos. Esto se debe solicitar en el presupuesto y respaldar en las previsiones de liquidez relacionadas con el pago y la recaudación de impuestos. Se solicitará un seguimiento específico de esta cantidad a través de los informes financieros anuales correspondientes.

Los impuestos reembolsables pagados pero no recuperados se pueden considerar gastos no subvencionables. Gavi tendrá derecho a solicitar el reembolso de dichos impuestos no recuperados.

Anexos

Anexo A: Marco de costos de Gavi

Anexo B: Márgenes indicativos y otros índices para ciertos costos basados en el progreso hacia la transición

Anexo A: marco de costos de Gavi

Agrupación de costos	Factores de costo	Descripción de la categoría
1. Recursos humanos (RR. HH.)	1.1 Sueldos y salarios (personal de gestión/administración de programas)	Los sueldos y salarios (1.1 y 1.2) deben incluir todos los sueldos, salarios y otras bonificaciones o beneficios (por ejemplo, cotización a la seguridad social, vivienda, pensión), concedidos como parte del paquete de remuneración estándar. Las asignaciones para campañas de vacunación y divulgación, o tareas similares, se deben incluir en el apartado 1.4 sobre bonificaciones. La categoría no incluye viáticos/bonificaciones relacionadas con formación, reuniones y otros actos, que no incluyan la prestación de servicios.
	1.2 Sueldos y salarios (personal sanitario, técnico y de divulgación)	
	1.3 Complementos, incentivos, suplementos basados en el desempeño	
	1.4 Bonificaciones para la prestación de servicios: vacunadores, divulgación y similares	
	1.5 Otros gastos de RR. HH.	
2. Transporte	2.1 Vehículos: coches y camionetas	Costos relacionados con la adquisición de vehículos y otros activos utilizados para el transporte de suministros o de personal. Para productos importados, esto normalmente se basaría en el cálculo de CIF (costo, seguro y flete). También incluye combustible y mantenimiento para el transporte habitual. Incluye bonificaciones/gastos reembolsables para viajes necesarios para la prestación de servicios o para la supervisión y gestión rutinaria. Los gastos salariales de los conductores permanecen en la categoría 1.1.
	2.2 Vehículos: motocicletas	
	2.3 Vehículos: camiones	
	2.4 Vehículos: barcos	
	2.5 Combustible para vehículos	No incluyen los gastos de viaje relacionados con cursillos de formación, reuniones y otros actos, que se cubren por separado en la categoría 6: Gastos relacionados con actos.
	2.6 Mantenimiento de los vehículos	
	2.7 Subsidios de transporte	
	2.8 Otros gastos de transporte	
3. Servicios profesionales externos (EPS, por sus siglas en inglés)	3.1 Gastos de consultoría	Incluye los gastos de todos los honorarios de consultoría para la ayuda técnica/de gestión y las categorías específicas para agentes fiduciarios y honorarios de auditoría externa. El alojamiento relacionado y las dietas se consideran categorías independientes.
	3.2 Gastos del agente fiscal/fiduciario	
	3.3 Gastos de auditoría externa	
	3.4 Otros gastos de EPS	
4. Productos, insumos y equipos sanitarios	4.1 Suministros para la sesión de inmunización	Costos de los productos e insumos sanitarios que no se hayan cubierto con el apoyo en especie proporcionado a través de la cartera de subvenciones AVN de Gavi. Incluye los costos de materiales impresos como tarjetas de vacunación y registros. También equipos sanitarios como incineradores y microscopios, junto con los costos de funcionamiento/mantenimiento asociados
	4.2 Suministros de gestión de residuos	
	4.3 Otros productos e insumos sanitarios	
	4.4 Equipos sanitarios	
	4.5 Equipos sanitarios: costos de funcionamiento y mantenimiento	

Agrupación de costos	Factores de costo	Descripción de la categoría
	4.6 Otros productos, insumos y equipos sanitarios	
5. Actos relacionados (reuniones, cursillos de formación, seminarios, presentaciones)	5.1 Reuniones	<p>Costos asignados de forma específica para llevar a cabo reuniones, seminarios, cursillos de formación, presentaciones u otros actos públicos</p> <p>No incluye los costos de RR. HH. relacionados con el acto (por ejemplo, el costo del personal administrativo) que deberían incluirse en la categoría 1: Recursos humanos. No incluye la dietas de conductores, que se deberían incluir en la categoría 2: Transporte</p> <p>Los costos relacionados con la formación que se imparte a través de otros medios diferentes a los actos, por ejemplo, aprendizaje en línea, se pueden incluir en 5.5: Otros costos relacionados</p>
	5.2 Cursillos de formación	
	5.3 Seminarios	
	5.4 Presentaciones	
	5.5 Otros costos relacionados con los actos	
6. Cadena de frío	6.1 Equipos frigoríficos de gran tamaño	<p>Incluye los costos específicos relacionados con la cadena de frío, es decir, la adquisición/compra de equipos de almacenamiento (congeladores, refrigeradores); vehículos frigoríficos (barcos refrigerados, camiones, etc.); equipos pequeños (portadores de vacunas, bolsas de hielo); y mantenimiento (por ejemplo, reparación, actualización y gastos de servicio) y otros equipos, como generadores e instalaciones solares.</p> <p>También incluye la parte de inversión conjunta del equipo que reúne los requisitos de plataforma de optimización del equipo de la cadena de frío (PO CCE).</p>
	6.2 Vehículos frigoríficos	
	6.3 Equipos frigoríficos pequeños	
	6.4 Gastos de funcionamiento y mantenimiento de la cadena de frío	
	6.5 Inversión conjunta para la PO CCE	
	6.6 Otros costos relacionados con la cadena de frío	<p>No incluye los costos relacionados con la infraestructura de la cadena de frío (por ejemplo, la construcción de instalaciones de la cadena de frío) que corresponde a la categoría 7: Infraestructura, ni los costos relacionados con la formación y los RR. HH., que pertenecen a categorías independientes.</p>
7. Infraestructura (INF) y equipos no sanitarios (NHE, por sus siglas en inglés)	7.1 Construcción y renovación	<p>Incluye la construcción, renovación o rehabilitación de instalaciones, mobiliario y accesorios, y equipos informáticos y de telefonía. Los equipos no sanitarios incluyen, por ejemplo, generadores. También incluye los costos asociados al funcionamiento y las labores de mantenimiento.</p>
	7.2 Muebles y accesorios	
	7.3 Equipos informáticos, de telefonía, software y conectividad	
	7.4 Mantenimiento	<p>No incluye los EPS relacionados con el desarrollo de software o el diseño de herramientas (categoría 3)</p>
	7.5 Otros costos de infraestructura y equipos no sanitarios	
8. Materiales de comunicación y publicaciones	8.1 Materiales impresos	<p>Los materiales de comunicación incluyen materiales impresos y otros costos de comunicación relacionados con el programa de inmunización, anuncios de televisión, radio, publicidad, acontecimientos mediáticos, educación, difusión, promoción, artículos promocionales.</p>
	8.2 Programas de radio/televisión	
	8.3 Materiales promocionales (no impresos)	<p>Cualquier elemento de RR. HH. o de ayuda técnica se debe incluir en la categoría 1: Recursos humanos, o en la categoría 3: Servicios profesionales externos.</p>
	8.4 Otros materiales de comunicación y publicaciones	
	9.1 Costos de oficina	

Agrupación de costos	Factores de costo	Descripción de la categoría
9. Administración del programa (PA, por sus siglas en inglés)	9.2 Impuestos y tasas no recuperables	Los costos de oficina incluyen otros gastos indirectos relacionados con la administración de la oficina, por ejemplo, suministros de oficina, insumos, alquiler, servicios públicos, correo, teléfonos, Internet, comisiones bancarias, seguridad. Esto excluye los servicios prestados por profesionales externos (categoría 3) y los gastos de RR. HH. relacionados (categoría 1).
	9.3 Costos de apoyo al programa (PSC, por sus siglas en inglés): UNICEF	
	9.4 Costos de apoyo al programa (PSC): OMS	
	9.5 Otros costos administrativos del programa	

Anexo B: Márgenes indicativos y otros índices para ciertos costos basados en el progreso hacia la transición

Categorías de actividad	Observación general sobre los requisitos para recibir la financiación	Grupo de cofinanciación		
		Autofinanciación inicial	Fase de preparación para la transición	Fase de transición acelerada
SOLO SUBVENCIONES DEL FSS				
Costos operativos recurrentes (no cubiertos por las directrices operativas sobre recursos humanos) por ejemplo, combustible, subsidios de transporte, impresión, visitas de supervisión, mantenimiento	En general, no se debe cobrar a través de las subvenciones del FSS a menos que haya una relación muy clara con el fortalecimiento de los sistemas. Las excepciones incluyen, por ejemplo, los gastos de mantenimiento para los equipos de la cadena de frío	Máximo 20-25 %	Máximo 10-15 %	Solo en casos excepcionales
TODAS LAS SUBVENCIONES				
Costos de recursos humanos: consulte las directrices operativas de Gavi				
Gastos de administración del programa	Solo se deben cobrar los costos que sean adicionales a la subvención del FSS de Gavi. Las subvenciones de Gavi no deben asumir los costos recurrentes del programa que existirían sin la financiación de Gavi. No se pueden aplicar tarifas basadas en % a menos que se acuerde institucionalmente	Costos específicos que en total no supongan más del 10-15 % de la subvención	Costos específicos que en total no supongan más del 10 % de la subvención	Costos específicos que en total no supongan más del 5 % de la subvención