

Apoyo a la capacidad de recursos humanos del gobierno a través de la financiación de salarios, suplementos y mecanismos de recuperación relacionados con los gastos - Información para los países que reúnen los requisitos para recibir el apoyo de Gavi -

1. Alcance y objetivos

Este documento ofrece **orientación para los países que reúnen los requisitos para recibir el apoyo de Gavi sobre los criterios y requisitos de uso del nuevo apoyo financiero de Gavi en la capacidad de gastos de recursos humanos (RR. HH.)**, como, financiación de los salarios, suplementos o incentivos. Además, la orientación incluye los mecanismos de recuperación relacionados con los gastos (por dietas y bonificaciones) Tenga en cuenta que este documento se centra en el **apoyo financiero** que reciben los individuos y **no** en el uso de ayuda técnica o directiva para reforzar las capacidades y competencias de los recursos humanos.

La orientación debería utilizarse junto con las directrices de la solicitud: Apoyo de Gavi a los países (disponible en: www.gavi.org/support/process/apply/).

2. Información previa

La capacidad de recursos humanos en el PAI, los programas relacionados del sector de la salud en su conjunto y las funciones de apoyo fundamentales (p.ej. Ministerio de Hacienda) en muchos países que reúnen los requisitos de Gavi está limitada con frecuencia y constituye un cuello de botella importante para la prestación de los servicios de salud y la implementación de las subvenciones de Gavi. Gavi clasifica los gastos de recursos humanos en dos grupos principales:

- **Gastos de RR.HH (incluidos los mecanismos de recuperación relacionados con los gastos) vinculados a la gestión y la administración del programa:** Se aplica, en particular, al gobierno central en el que varias unidades (o «equipos»/ departamentos) en ministerios, en especial el de PAI, planificación, finanzas y otros equipos del Ministerio de Sanidad (MS), influyen directamente en la gestión efectiva de las subvenciones de Gavi y tienen un efecto catalítico a través de programa PAI. En algunos casos específicos, esto se podría aplicar también a las administraciones estatales/ provinciales/ regionales y del distrito (p.ej. en países con estructuras descentralizadas o en zonas administrativas con cobertura específica y dificultades de equidad).
- **Gastos de RR.HH (incluidos los mecanismos de recuperación relacionados con los gastos) vinculados a la prestación del servicio:** Se aplica a situaciones en las que los profesionales de salud, las enfermeras, los médicos y los voluntarios prestan directamente servicios de salud a la población, por ejemplo en zonas con cobertura específica y dificultades de equidad. En estas zonas, el apoyo de RR.HH. puede ser de gran ayuda para que los países puedan enfrentarse a las dificultades mediante una mejor prestación del servicio. Los gastos relacionados con los RR.HH. financiados como parte de los gastos operativos de la campaña estarán casi siempre dentro de la prestación del servicio.

Para complementar la dotación de personal, algunos países incluyen una solicitud para financiar la dotación de personal (p.ej. mediante salarios, suplementos e incentivos), para contratar recursos

humanos externos en la administración (p.ej. individuos independientes o consultores de otra institución), además de un presupuesto para ser utilizado por mecanismos de recuperación relacionados con los gastos (p.ej. vinculados a la necesidad de que el personal sea compensado por desplazamientos y dietas fuera de la localidad). Si se utilizan las subvenciones de Gavi para respaldar dichas intervenciones, esto podría ayudar a garantizar una capacidad de RR.HH. adecuada en el sector de la salud en el corto y medio plazo. No obstante, esto **no podrá ser sostenible a largo plazo** y está relacionado con **riesgos**. Por ejemplo, si se ofrecen suplementos al salario es posible que se reduzca la productividad de otros miembros del personal que no los reciben; contratar personal externo puede provocar el abandono (o «fugas») del personal del sector de la salud pública; y una dependencia excesiva en las dietas puede incentivar un exceso de formaciones descoordinadas o visitas de control con valor limitado.

Además, Gavi reconoce que, a pesar de con frecuencia constituye un cuello de botella esencial para la cobertura y la equidad, **las cuestiones relacionadas con la asignación de RR.HH. a nivel de país se dan a una escala mucho mayor de lo que Gavi puede respaldar en su totalidad**. Por lo tanto, **los recursos de Gavi únicamente tienen una función catalítica en las cuestiones relacionadas con la asignación de RR.HH. a nivel de país**, por lo que se reconoce que es posible que se necesiten reformas de RR.HH. más amplias a nivel del Ministerio de Sanidad o en el servicio público. Como tal, cuando se elabora una propuesta para el apoyo de Gavi, Gavi recomienda a los países que examinen los cuellos de botella relacionados con RR.HH. con respecto a cobertura y equidad.

3. Enfoque para respaldar la capacidad de RR.HH.

Los fondos de Gavi están destinados a respaldar a los países durante un periodo de tiempo, pero en última instancia, los países deberían dejar de utilizar la financiación de Gavi. En este contexto, los países que reciben apoyo de Gavi deberían asumir gradualmente los gastos relacionados con los RR.HH., especialmente los que son de naturaleza recurrente. Los países deberían disponer de planes para indicar cómo cubrirán y mantendrán los gastos relativos a los RR.HH. (consulte la tabla de la sección 3.1) mientras avanzan hasta la transición. Por ejemplo, los países que avanzan hacia la fase de transición acelerada deberían demostrar cómo los gastos operativos de RR.HH. para las actividades relacionadas con la inmunización, incluidas las campañas, serán asumidos por la financiación nacional.

El enfoque de Gavi en cuanto a los criterios para recibir financiación de los gastos relacionados con los RR.HH. se diferencia con arreglo a tres factores: (a) categoría de RR.HH., diferenciando entre actividades de administración/ gestión de programas y actividades de prestación de servicios, (b) estado de transición de los países y (c) tipo de intervención respaldada, con mayores restricciones con respecto a las intervenciones que comprometen mayores gastos recurrentes y se perciben como menos sostenibles. Por ejemplo, se espera que los gastos de administración/ gestión de programas tengan una duración limitada, centrados en una cantidad limitada de posiciones, lo que se traduce en gastos recurrentes inferiores a los de la categoría de prestación de servicios, que se aplicará a un conjunto más amplio de personal con mayores implicaciones en la sostenibilidad programática y financiera.

Cuando los gastos relacionados con los RR.HH. reúnen los requisitos para la financiación deberían, en general, mantenerse a un porcentaje razonable del apoyo financiero total de Gavi. En base a la media histórica, este porcentaje se estima en un 20-30 % de la subvención total que es, por lo tanto, un máximo indicativo. Esto se aplica a todas las situaciones que se describen en las secciones 3.1

siguientes.

También se observa que se establecen ciertos **requisitos** para recibir apoyo para **reducir el riesgo** de un uso indebido (consulte la sección 4).

3.1 Enfoque para respaldar los gastos de RR.HH. relativos a la administración/ gestión del programa y prestación de servicios

Gavi trabaja con los países para garantizar que los puestos clave en la administración/ gestión del programa, que son fundamentales para la ejecución del programa, se ocupen con perfiles apropiados. Esto incluye, en especial, puestos en los equipos del API, planificación, finanzas y otros equipos involucrados en el fortalecimiento de los sistemas de salud del Ministerio de Sanidad. Además, Gavi respalda puestos relacionados con la gestión de riesgos fiduciarios más allá del Ministerio de Sanidad.

En algunos casos específicos, esto se podría aplicar también a las administraciones estatales/ provinciales/ regionales y del distrito (p.ej. en países con estructuras descentralizadas o en zonas administrativas con cobertura específica y dificultades de equidad). Las evaluaciones de capacidad de los programas (PCA), los fundamentos del programa (PSR), las evaluaciones conjuntas y otros procesos de Gavi servirán para identificar las deficiencias de capacidad de RR.HH. para zonas o funciones específicas y facilitar los motivos para necesitar apoyo de RR.HH. de Gavi.

La tabla siguiente ofrece orientación sobre los requisitos para recibir financiación de los gastos relacionados con los RR.HH. dependiendo del tipo de financiación y del estado de la transición:

Tipo de apoyo	Países con autofinanciación inicial/ ingresos bajos	Países de fase 1 (fase de transición preliminar)	Países de fase 2 (fase de transición acelerada)
FSS y pagos por desempeño ¹	Administración/ gestión del programa		
	Gavi dialogará con los gobiernos para garantizar que los puestos de gestión fundamentales, en particular, en el gobierno central se ocupan con perfiles adecuados		
	Se pueden utilizar para la remuneración de RR. HH. de duración limitada (salarios, suplementos, incentivos) en puestos nuevos clave y específicos y específicos o para personal financiado con una subvención anterior (en especial en el gobierno central):		Solo en circunstancias excepcionales ³ (en particular para centrarse en abordar las desigualdades en la cobertura)
	<ul style="list-style-type: none"> • Para el personal administrativo complementario • Para el personal externo (consultores individuales) que el gobierno contrate directamente o a través de intermediarios locales² (si se incorporan al equipo respectivo y se informa al miembro del equipo directivo) 		

¹ Los pagos por desempeño hacen referencia al componente de pagos basados en desempeño (PBF) de Gavi de su apoyo del FSS: plazos mensuales para los cuales los requisitos para recibir financiación y la cantidad se basarán en las mejoras de los resultados de la inmunización.

² Socios de la Alianza Gavi en el país.

Tipo de apoyo	Países con autofinanciación inicial/ ingresos bajos	Países de fase 1 (fase de transición preliminar)	Países de fase 2 (fase de transición acelerada)
	Se pueden utilizar también para los mecanismos de recuperación de gastos.		
	Prestación de servicios		
	Se pueden usar para la remuneración de RR.HH. (es decir, salarios, suplementos, incentivos) y los mecanismos de recuperación de gastos con una gran prioridad en áreas con baja cobertura	Se pueden utilizar para la remuneración de RR.HH. y los mecanismos de recuperación de gastos únicamente en circunstancias excepcionales ³	
Gestión-administración del programa y prestación de servicios			
VIG	Se pueden usar para remuneración de RR.HH. y los mecanismos de recuperación de gastos asociados con la introducción de la vacuna con una gran prioridad en áreas con baja cobertura		
Ops	<ul style="list-style-type: none"> Se pueden usar para la remuneración de RR.HH. y los mecanismos de recuperación de gastos con una gran prioridad en áreas con baja cobertura Máximo indicativo: 20-30 %, es decir, promedio histórico estimado de costes de RR.HH. del apoyo financiero total de Gavi 	<p>Con una gran prioridad en áreas con baja cobertura</p> <ul style="list-style-type: none"> Se pueden utilizar también para los mecanismos de recuperación de gastos o únicamente para incentivos (como se indica en la sección 5 siguiente) En todos los casos, los salarios no se respaldarán y los suplementos de los salarios únicamente se aceptarán cuando estén vinculados a un programa de incentivos basado en el rendimiento 	No se pueden utilizar

³ Podría incluir situaciones en las que, por ejemplo: (i) el coste marginal para llegar al siguiente niño es excepcionalmente alto a causa del contexto específico de país, p.ej., aquellos en los que los factores geográficos o de seguridad afectan al coste de la entrega y los gastos relevantes se centran específicamente en zonas marginadas o de baja cobertura; (ii) la aportación relacionada con los RR.HH. es significativamente más elevadas que en otros países (p.ej. alto coste del mercado laboral, coste de vida alto); (iii) insuficiencia temporal de otra financiación nacional disponible (p.ej. a causa de emergencias a corto plazo).

Tipo de apoyo	Países con autofinanciación inicial/ ingresos bajos	Países de fase 1 (fase de transición preliminar)	Países de fase 2 (fase de transición acelerada)
		<ul style="list-style-type: none"> <li data-bbox="894 293 1486 428">• Máximo indicativo: 20-30 %, es decir, promedio histórico estimado de costes de RR.HH. del apoyo financiero total de Gavi 	
Subvenciones para cambios de productos	Se pueden utilizar para la remuneración de profesionales sanitarios y dietas/ bonificaciones relacionadas con el cambio de producto o su presentación		

Tabla 1. Uso y restricciones del apoyo de RR.HH. a nivel de gestión y administración del programa y a nivel de la prestación de servicios

Si existen circunstancias excepcionales justificadas y satisfactoriamente documentadas, el apoyo de Gavi puede utilizarse para financiar los gastos de RR.HH. asociados si se determina de forma razonable que no hay disponibles otras fuentes de financiación.

4. Requisitos

4.1 Requisitos generales

Para reducir los riesgos asociados a la financiación de los gastos relacionados con RR.HH. se aplicarán los **requisitos** que se indican a continuación:

1. Existe una clara justificación para el apoyo que se demuestra incluyendo un vínculo fuerte con los resultados de cobertura y equidad y/ o los objetivos del programa;
2. Para el respaldo de RR.HH. en la prestación de servicios existe una prueba clara de que se da una gran prioridad a las zonas de baja cobertura;
3. El apoyo de RR.HH. solicitado no es para puestos que en estos momentos están financiados por el gobierno (es decir, solo debería ser incremental);
4. El apoyo se ajusta a los niveles de normas/ salarios/ dietas vigentes en el país (p.ej. plan o política nacional, directivas de las comisiones del sector sanitario/ del servicio público);
5. El apoyo se ha debatido con los socios del país y otros donantes;
6. No hay duplicación de fondos procedentes de otras fuentes;
7. Si las normas existentes en el país no están claras, Gavi sugiere una alineación de los niveles de apoyo con las prácticas de otros donantes en el sector sanitario en el país. Si ningún otro donante ofrece ese tipo de apoyo, los salarios deberían ser, como máximo, un 20 % más elevados que en un puesto comparable financiado por el gobierno y los suplementos no deberían superar el 20 % del salario base⁴;
8. No hay conflictos de intereses reales o aparentes entre el personal que recomienda los salarios, suplementos e incentivos que se pagarán y el personal que recibe la prestación;
9. Los pagos se efectuarán directamente al personal relevante (justificando la selección) en lugar de asignarse en un fondo de bonificaciones;
10. El compromiso del gobierno para cubrir y mantener un número cada vez mayor de los costes previstos en el presupuesto según resulte apropiado dentro del contexto de cada país y la fase de transición;
11. Si procede, las circunstancias excepcionales tal y como se definen en la sección 3 se detallarán por escrito y se adjuntarán a la solicitud de la subvención.

Además:

- Los requisitos **No. 1 y 2** se reflejarán en el **plan de acción** en el formulario de solicitud
- El **documento relevante que indica las normas vigentes en el país (niveles de mecanismos de recuperación de costes/ salarios)** (p.ej. plan o política nacional, directivas de las comisiones del sector sanitario/ del servicio público) se adjunta a la solicitud (**consulte el requisito No. 4**);
- **El requisito No. 5** se reflejará en **las actas de la reunión del foro nacional de coordinación** (CCI, HSCC u organismo equivalente);
- El Ministerio de Sanidad confirmará por **escrito el requisito No. 6**

La información relevante para los **otros requisitos** se **facilita a través del presupuesto** utilizando la plantilla de presupuesto de Gavi (para obtener más información consulte la plantilla de presupuesto).

⁴ Se aplica una excepción del 20 % de restricción para personal externo incorporado al gobierno si el puesto no puede ser ocupado con un perfil adecuado

Para obtener **la aprobación de los apoyos del FSS** se deberá facilitar la información relevante como parte de la justificación de apoyo del programa (PSR) y el presupuesto operativo.

4.2 Requisitos adicionales para el nivel de gestión

Para minimizar los riesgos y garantizar un entendimiento mutuo con el gobierno, se aplicarán las **condiciones** que se indican a continuación:

- Términos de referencia (TOR) con funciones y responsabilidades específicos de los puestos del personal que Gavi financiará y que, si procede, se comentarán con Gavi;
- El Ministerio de Sanidad (MS)/ la administración se comprometen a mantener y financiar el puesto después de un periodo de tiempo definido (se sugiere que sea de 3 años o inferior); en caso de personal externo (consultores individuales) el Ministerio de Sanidad (MS)/ la administración se comprometen a contratar personal del gobierno como reemplazo garantizando un periodo de coincidencia entre el reemplazo y el personal externo;
- El personal se incorporará al equipo adecuado (por ejemplo, al equipo del PAI) e informará a un miembro del equipo directivo (por ejemplo, el responsable del PAI).
- El perfil del personal contratado se ajustará al puesto específico y a las lagunas que hay que rellenar;
- El responsable del equipo y un alto responsable del Ministerio de Sanidad seleccionarán y aprobarán el perfil mediante un proceso de selección transparente y documentado. En situaciones de alto riesgo, Gavi se reserva el derecho a supervisar el proceso de selección con un requisito «sin objeciones» en cada fase.

Para obtener **la aprobación del apoyo del FSS** se deberá facilitar la información relevante como parte de la justificación de apoyo del programa (PSR) y el presupuesto operativo. La información se comunicará a los países de forma independiente.

4.3 Requisitos complementarios para los mecanismos de recuperación de gastos

En el **presupuesto** en el que se detalla el apoyo financiero, se tratarán los **requisitos** que se indican a continuación:

- Se deberán facilitar la justificación y las pruebas documentadas en forma de tasas aprobadas por el gobierno (tal y como establezca el Ministerio de Hacienda/la autoridad del servicio público o la autoridad relevante) para las dietas, las bonificaciones y cualquier otro mecanismo de recuperación de gastos (p.ej. desplazamientos dentro y fuera del país);
- Los mecanismos de recuperación de gastos no incluirán cantidades que superen gastos razonables. P.ej. los gastos relacionados con los desplazamientos deberán reflejar los gastos reales realizados por los medios más económicos y no deberían incluir remuneraciones complementarias. Los gastos deberían ajustarse a las prácticas del mercado local del país relevante; y
- Si se ofrecen comidas y alojamiento, la cantidad de dietas/bonificaciones se reducirán en consecuencia.

5. Definición de los términos

Salarios (y sueldos): Remuneración del personal contratado para puestos nuevos en los programas financiados por Gavi o para personal financiado con una subvención anterior. Estos se financiarán

conjuntamente con el gobierno o se financiarán completamente con el presupuesto del programa de Gavi.

Suplementos y complementos del salario: Remuneración financiera para el personal que asume responsabilidades complementarias, que tiene un compromiso más amplio o que trabaja en zonas complicadas y de difícil acceso.

Incentivos: Una forma de remuneración para los voluntarios, las ONG y los profesionales sanitarios que no están contratados formalmente. Los incentivos pueden basarse en el rendimiento para estimular a los profesionales de la salud para que obtengan ciertos resultados vinculados con un rendimiento cuantificable, en especial en zonas de baja cobertura.

Personal externo incorporado: Remuneración para el personal externo (p.ej. consultores individuales) que el gobierno contrata directamente o a través de intermediarios locales, que se incorpora al gobierno e informa al miembro del equipo en el que trabaja.

Dietas/bonificaciones: Un mecanismo de recuperación de gastos para los gastos diarios que no son propios en un puesto remunerado (p.ej. gastos por asistir a sesiones de formación, talleres y reuniones con los profesionales sanitarios).