



Serie especial sobre políticas fiscales en respuesta a la COVID-19

Esta nota forma parte de la serie preparada por el Departamento de Finanzas Públicas para ayudar a los países miembros a abordar la emergencia de la COVID. Las opiniones expresadas en este documento son las del personal técnico del FMI y no representan necesariamente las del FMI, el Directorio Ejecutivo o la gerencia de la institución.

Cómo llegar a los hogares de las economías de mercados emergentes y en desarrollo: Documentos de identidad personal, datos socioeconómicos y prestación digital

Un reto crítico para las autoridades es cómo proteger a los hogares durante una crisis económica. Para llegar a los grupos afectados se requiere suficiente información sobre características fundamentales de los hogares (como sus ingresos y su composición), así como un sistema de prestación fiable para que el apoyo llegue a los beneficiarios a los que está destinado. Esto plantea especiales dificultades a los países emergentes y de bajo ingreso con grandes sectores informales y, por consiguiente, con fuentes de información limitadas sobre el empleo y los ingresos del grueso de la población. En la presente nota se examina la importancia de los sistemas de identificación de los ciudadanos, las bases de datos socioeconómicos integradas y los sistemas de prestación de servicios digitales para ampliar la cobertura de la protección social en esos casos.

Dirija sus preguntas y comentarios sobre esta nota a cdsupport-spending@imf.org.

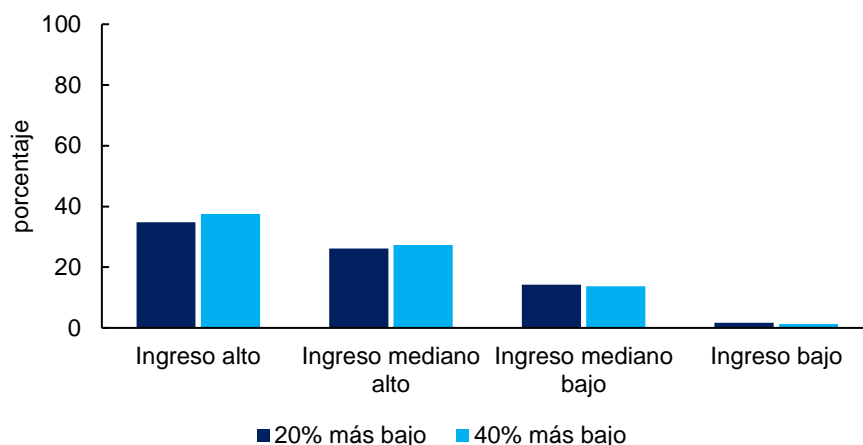
Un reto fundamental para las autoridades de los países emergentes y de bajo ingreso es cómo apoyar a los trabajadores y los hogares que sufren shocks de empleo e ingresos.² Focalizar el respaldo público basado en el ingreso personal requiere información sobre empleo e ingreso susceptible de verificación, que por lo general solo existe en el caso de los trabajadores del sector "formal", oficialmente inscritos como empleados o empleados autónomos y potencialmente obligados a pagar impuestos sobre la renta y la seguridad social. Por ende, la falta de esa información sobre los trabajadores "informales" impide a los gobiernos encauzar debidamente los recursos hacia los hogares afectados. Este problema es particularmente grave en los países

¹ Preparada por Delphine Prady.

² Véase la nota complementaria de esta serie sobre las políticas de gasto dedicadas a respaldar a empresas y hogares.

de bajo ingreso y en desarrollo (PBID) con grandes sectores informales, en los cuales alrededor de dos tercios de los trabajadores se mueven en la economía informal.³ Se trata de factor clave que explica la muy baja cobertura de los sistemas de seguro social en esos países, que suelen basar el derecho a las prestaciones, así como los niveles de prestaciones y contribuciones, en los ingresos y/o la condición de empleo "formal" (gráfico 1).

Gráfico 1. Cobertura de los programas de seguro social, por grupo de ingresos (promedio de 2008-2016)
(porcentaje del quintil)



Fuente: Personal técnico del FMI en base a datos del Banco Mundial sobre los indicadores ASPIRE.

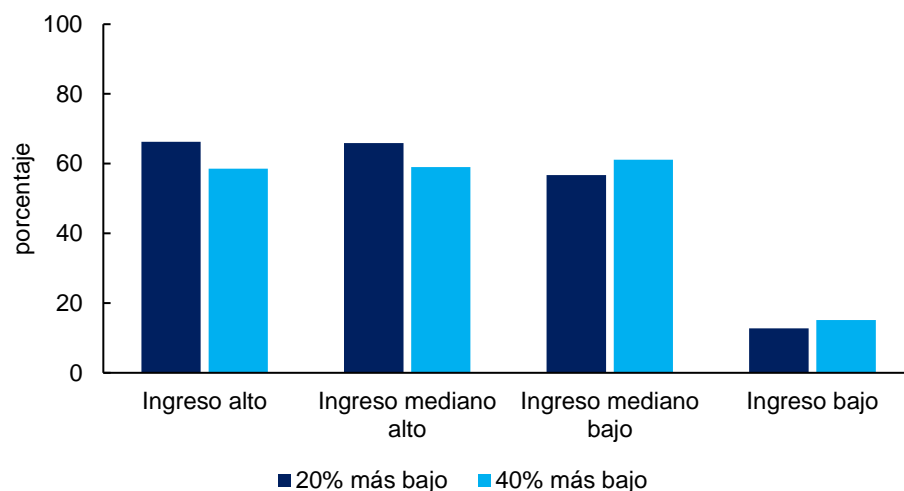
Nota: Porcentaje de la población que participa en programas de seguro social (incluye beneficiarios directos e indirectos).

La falta de acceso a las prestaciones de seguro social significa que los trabajadores informales y sus familias por lo general dependen de prestaciones ofrecidas a través de las redes de protección social para evitar la pobreza y los shocks a los ingresos.⁴ La magnitud del sector informal en los PBID significa que las redes de protección por lo general deben recurrir en mayor medida a métodos de focalización no basados en los ingresos y que los criterios de selección se determinan mediante indicadores representativos de los ingresos que son imperfectos, como las características demográficas (presencia de niños o ancianos), el lugar de residencia o la propiedad de la vivienda u otros activos. Ahora bien, las redes de protección social siguen siendo débiles en muchos PBID, con una escasa cobertura de los grupos de ingresos más pobres, que son los menos capaces de hacer frente a shocks a los ingresos a corto plazo (gráfico 2). Esto plantea un problema concreto en una crisis económica, dadas las dificultades asociadas a la ampliación a corto plazo de la cobertura de los programas de protección social existentes, incluidas las limitaciones administrativas y de información y el limitado espacio fiscal.

Gráfico 2. Cobertura de los programas de asistencia social, por grupo de ingresos
(promedio de 2008-2016)
(porcentaje del quintil)

³ Informe de 2019 del Banco Mundial, [Protecting All: Risk-Sharing for a Diverse and Diversifying World of Work](#).

⁴ Muchos mecanismos familiares y comunitarios tradicionales e informales que podrían mitigar el riesgo de pérdida de ingresos están trastornados en este momento, y por lo general no pueden funcionar bien durante shocks sistémicos (véase Grosh et al, 2008. [For Protection and Promotion: The Design and Implementation of Effective Safety Nets](#). Washington, DC: Banco Mundial.)



Fuente: Personal técnico del FMI en base a datos del Banco Mundial sobre los indicadores ASPIRE.

Nota: Porcentaje de la población cubierta por programas de asistencia social (incluye beneficiarios directos e indirectos).

A fin de ampliar el alcance potencial de las redes de protección social, algunos países en desarrollo han comenzado a crear sistemas de identificación de los ciudadanos y los han integrado a bases de datos con información socioeconómica pública y mejores mecanismos de prestación de beneficios. India, en particular, tendió en los últimos años una infraestructura de redistribución concebida con alcance universal, que se basa en la identificación digital biométrica (Aadhaar), Invirtió en la integración del sistema Aadhaar con otras bases de datos socioeconómicos vinculadas a la mejora de las comunicaciones móviles y el acceso financiero, con el fin de mejorar el desempeño administrativo y la focalización y ejecución de los programas. El sistema se conoce por la sigla inglesa «trinidad JAM» y tiene tres pilares fundamentales:

1. **Sistema de identificación fiable.** Aadhaar es un sistema de identificación biométrica que entró en servicio en 2009. Proporciona a cada ciudadano un número de identificación exclusivo de 12 dígitos con información demográfica y biométrica (huella dactilar y escaneo del iris). Abarca actualmente 1.200 millones de personas (95% de la población india);
2. **Inclusión financiera.** Jan Dhan es un programa de inclusión financiera lanzado en 2014. En 2017, 85% de la población tenía acceso a una cuenta bancaria, en comparación con una cobertura anterior de 56%;
3. **Red móvil.** Abarca más de 1.160 millones de teléfonos, con un porcentaje creciente de teléfonos inteligentes y dispositivos aptos para Internet. Esta red constituye una plataforma eficaz de prestación de servicios, sobre todo en zonas rurales.

Desde el comienzo, estos tres pilares estuvieron integrados, lo cual le permitió al gobierno nacional mejorar la focalización y la concreción de sus políticas. Aadhaar está conectado a las bases de datos de beneficiarios de servicios y subsidios públicos, así como a las bases de datos tributarios. Asimismo, permite a clientes y bancos cumplir con las normas sobre «conocimiento del cliente» necesarias para abrir una cuenta bancaria o comprar una tarjeta SIM para un móvil, ya que está automáticamente enlazado a nuevas conexiones bancarias y de telefonía móvil. Eso a su vez respalda las reformas de los programas sociales basadas en el sistema Aadhaar, como la transformación de subsidios al GLP en transferencias directas en efectivo depositadas en cuentas bancarias vinculadas a Aadhaar, y constituye otro incentivo para inscribirse y abrir cuentas bancarias formales.

Si uno de estos tres componentes está ausente, se plantean importantes disyuntivas para las políticas. El ejemplo de India pone de relieve la importancia de tres componentes críticos integrados en la prestación de un sostén de ingreso amplio y adecuado: un sistema universal de identificación, vinculado a datos

socioeconómicos sobre los hogares, y a una modalidad de prestación de los beneficios. En el contexto de la crisis causada por la COVID, la falta de uno de esos componentes exigirá inevitablemente priorizar objetivos en pugna a corto plazo; a saber, amplia cobertura de la población, sostenibilidad fiscal y contención del virus. Por ejemplo:

- **Ausencia de un registro fidedigno de la población.** Sin un registro fidedigno y universal, las personas sin documento de identidad no podrán acceder a los beneficios, a diferencia de las demás, que podrían percibirlos múltiples veces. De esa manera, es más probable que resulte imposible llegar a los hogares pobres y vulnerables, especialmente si estos tienen menos probabilidades de estar inscritos.
- **Ausencia de sistemas de prestación que funcionen sin efectivo** (p. ej., dinero móvil) Sin este tipo de sistema, los gobiernos deberán depender de entregas físicas, ya sea efectivo o en especie. Eso puede resultar especialmente complicado durante una crisis sanitaria que exige distanciamiento social y confinamiento.
- **Ausencia de una base de datos socioeconómicos integrada.** La integración de los sistemas de identificación con otras bases de datos socioeconómicos permite a los gobiernos focalizar mejor los recursos en los grupos sociales más vulnerables; por ejemplo, basándolos en los ingresos, los registros tributarios y la percepción de otras prestaciones sociales. A falta de una base de datos integrada, tendrían que basarse únicamente en la información contenida en los sistemas de identificación personal; p. ej., la composición de los hogares y el lugar de residencia, lo cual podría dar lugar a sustanciales deficiencias de cobertura de grupos vulnerables y a la filtración de las prestaciones hacia grupos no vulnerables.

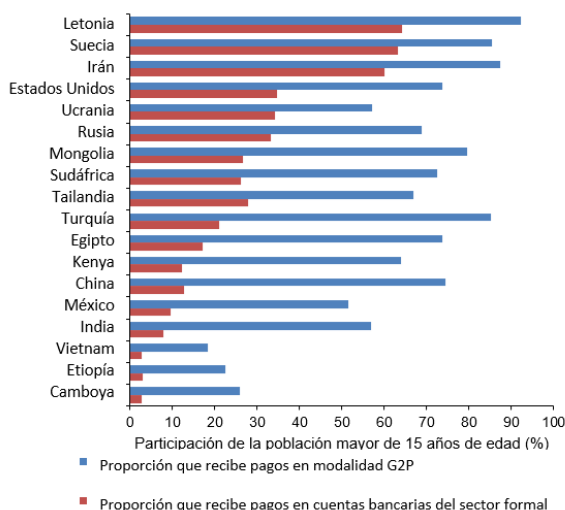
Muchos PBID carecen de la capacidad necesaria para llevar a la práctica esos sistemas integrados, especialmente a corto plazo. En la mayoría de los países de bajo ingreso, y en muchas economías emergentes, las tasas de registro de nacimientos oscilan entre 15% y 80%, y no existen registros a una edad más avanzada, lo cual priva a la mayoría de las personas de los países asiáticos y africanos de partidas de nacimiento.⁵ La posibilidad de realizar amplias transferencias de dinero que no impliquen efectivo varía considerablemente de un país a otro y depende en gran medida del dinero móvil, ya que la inclusión financiera y la cobertura bancaria siguen siendo bajas en muchos de esos países (gráfico 3). En los PBID, alrededor de la mitad de la población —sobre todo la que no es pobre y trabaja en la economía informal— está sistemáticamente excluida de todo análisis de la condición socioeconómica (gráfico 4). La cobertura de la población en los registros sociales varía mucho de un país a otro (gráfico 4b), lo cual refleja diferencias en el alcance de los programas sociales; es decir, algunos pueden ser nacionales, en tanto que otros se centran en determinadas regiones.

Algunos países emergentes y en desarrollo ya han comenzado a desarrollar capacidad para ampliar la cobertura de sus redes de protección, y el uso de dinero móvil está aumentando rápidamente en muchas economías en desarrollo. Por ejemplo, basándose en un sistema universal de identificación integrado con bases de datos socioeconómicos, el Sistema Integrado de Asistencia Social de Turquía utiliza 28 bases de datos para determinar la capacidad de los particulares para pagar diferentes proporciones de la prima del seguro de salud, así como la posibilidad de acceso a la asistencia social y otros programas. En Senegal, tras la puesta en marcha del «Registro Nacional Único» —que combina primero una focalización geográfica de las comunidades y luego una selección de los hogares más pobres dentro de las comunidades—, la cobertura

⁵ Incluso en países con buenas tasas de inscripción, muchos continúan asentando nacimientos y defunciones en papel y con sistemas poco fiables, y muchas personas tienen múltiples identidades. Por consiguiente, algunos países de África subsahariana (Benin, Malawi, Mauritania y Rwanda) siguieron el ejemplo de India y registraron primero a los niños mayores y a los adultos por separado, expidiendo un identificador único mediante desduplicación biométrica (capturando tanto las huellas dactilares como las imágenes del iris) para lograr una cobertura casi universal de los sistemas de identificación.

del programa de transferencias condicionadas de efectivo aumentó más de cinco veces, pasando de 3% a 16% de la población entre 2013 y 2016. El acceso a las modalidades de pago sin dinero en efectivo se está incrementando rápidamente; p. ej., dos tercios de los adultos de Kenya, Rwanda, Tanzania y Uganda utilizaban activamente cuentas de pago móviles en 2017 (gráfico 5).⁶ Los pagos digitales en sistemas basados en códigos de respuesta rápida (QR, por sus siglas en inglés) gozan de amplio uso en China; el dinero móvil está aumentando muy rápidamente en Bangladesh; y Tailandia se está abandonando con celeridad el dinero en efectivo para volcarse a la plataforma de pago digital de código abierto PromptPay.

Gráfico 3. Proporción de la población adulta que recibe pagos de gobiernos a particulares (G2P)

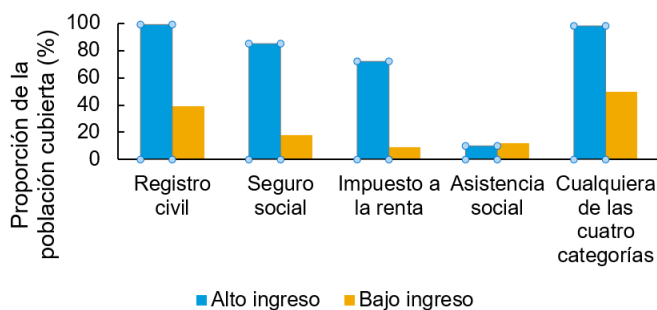


Fuente: Informe de 2019 del Banco Mundial, *Protecting All: Risk-Sharing for a Diverse and Diversifying World of Work*.

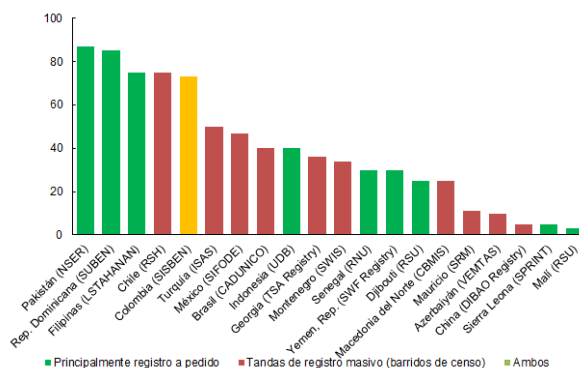
Nota: Los pagos en modalidad G2P incluyen sueldos de funcionarios públicos, programas de asistencia social con transferencias monetarias, y prestaciones del seguro social como pensiones.

Gráfico 4. Cobertura de la población en registros públicos, por grupo de ingreso

a. Disponibilidad de datos en todos los registros públicos (por grupo de ingreso)



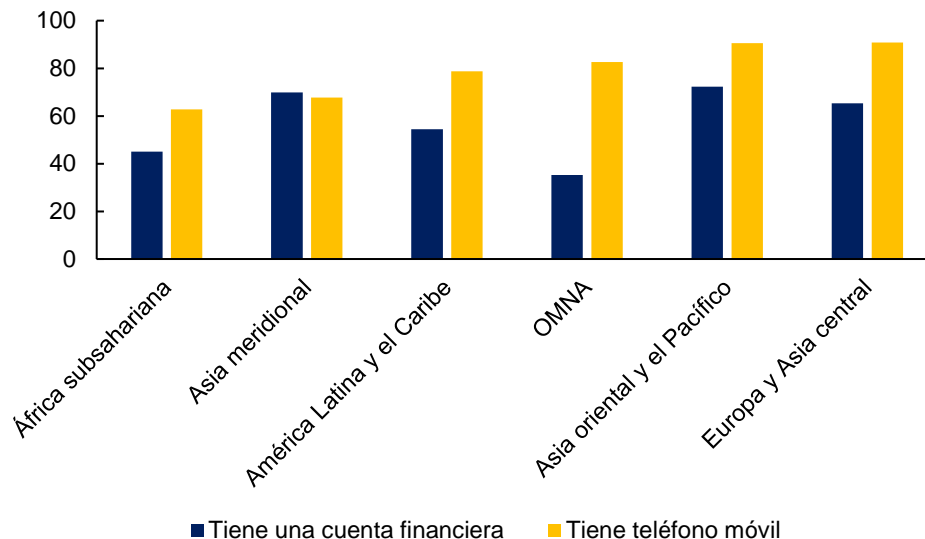
b. Cobertura de registros sociales, en 2015–17



Fuente: Informe de 2019 del Banco Mundial *Protecting All: Risk-Sharing for a Diverse and Diversifying World of Work*.

⁶ En Kenya, el valor de las transacciones móviles anuales equivale al cuádruple del gasto salarial del sector formal.

Gráfico 5. Cobertura de cuentas financieras de adultos que permiten transacciones sin uso de efectivo y teléfonos móviles, por región
(porcentaje)



Fuente: Gelb et al. (2020), Citizens and States: How Can Digital ID and Payments Improve State Capacity and Effectiveness?

Nota: Regiones del Banco Mundial, excluidos los países de alto ingreso.

Las cuentas financieras son cuentas de transacción que sirven, como mínimo, para ahorrar dinero y realizar transacciones. Incluyen tanto cuentas bancarias institucionales como cuentas de dinero móvil.

OMNA: Oriente Medio y Norte de África.

Con todo, los países sin un sistema integral e integrado pueden aprovechar la infraestructura que poseen para ampliar el sostén de ingresos a corto plazo.⁷ Varias modalidades sirven para ampliar la cobertura de los trabajadores informales en los países que carecen de un sistema de identificación fidedigno, inclusión financiera decente o información socioeconómica conectada sobre los hogares.

- **Soluciones provisionales para sistemas de identificación parciales y/o poco fiables** Al tiempo que aceleran la cobertura de los sistemas nacionales de identificación, los países también están relajando provisionalmente los requisitos de identificación para acelerar la participación en programas de apoyo a los ingresos. Por ejemplo, en Togo, las autoridades crearon un programa de transferencia sin dinero en efectivo, Novissi, destinado a trabajadores adultos de la economía informal afectados por las medidas de confinamiento; p. ej., los conductores de mototaxis. Los beneficiarios se identifican mediante sus documentos de votación. Acto seguido, las transferencias se realizan mediante dinero móvil, con un suplemento para las mujeres beneficiarias, y se promueven aún más los pagos digitales —p. ej., de facturas de servicios públicos— para evitar el manejo de dinero en efectivo. En Jamaica se acelerará la puesta en marcha del sistema nacional de identificación, largamente postergado
- **Soluciones provisionales para una inclusión financiera escasa.** Los gobiernos pueden ampliar rápidamente la inclusión financiera del lado tanto de la demanda como de la oferta. En muchos países de África subsahariana —Camerún, Kenya, Rwanda y Uganda—, los operadores de las redes están suspendiendo los cargos por transacciones móviles, ya que a menudo representan un costo prohibitivo en el uso de dinero del móvil. Las campañas de información —por ejemplo, mediante campañas de mensajes

⁷ Las cuestiones vinculadas a la GFP se abordan en la nota complementaria, dedicada a las soluciones digitales para transferencias monetarias en respuesta a emergencias.

de texto y anuncios de radio y televisión— contribuirán a dar a conocer los programas nuevos y en curso, y también pueden fomentar la inscripción. En Colombia, las autoridades colaboran con los operadores de redes móviles para correlacionar números de teléfono con cuentas financieras activas y tipos de tecnología móvil —es decir, 2, 3 o 4G— a fin de adaptar la comunicación sobre las nuevas opciones de transferencias monetarias —Ingreso Solidario— y cuentas financieras. Del lado de la oferta, las autoridades de Ecuador han flexibilizado los criterios para los agentes autorizados a distribuir transferencias monetarias, a fin de duplicar rápidamente los puntos de acceso a pagos de efectivo, de 3.000 a 7.000.

- **Soluciones provisionales para la ausencia o la escasez de datos socioeconómicos:** En Nigeria, las autoridades están colaborando con los operadores de redes móviles para identificar trabajadores informales vulnerables en zonas urbanas a través de la compra de tiempo de llamada.⁸ En Chile, donde la cédula de identidad nacional está vinculada a una cuenta bancaria básica —CuentaRUT— que cubre a la mayor parte de la población de bajo ingreso, se transferirá un ingreso de apoyo suplementario —denominado “Bono COVID-19”— directamente a las cuentas bancarias de más de 2 millones de chilenos vulnerables.⁹

⁸ Otros “registros indirectos” pueden servir para identificar a los trabajadores de la economía informal, tales como: i) registros de empresas/particulares llevados por sindicatos o asociaciones informales, ii) facturas de servicios públicos, iii) facturas de ventas mayoristas, iv) registros de hogares pobres y empresas informales llevados por gobiernos locales, v) datos de operadores de redes móviles.

⁹ Aun si el acceso a medios digitales es elevado, la exclusión de este tipo de transferencia —debido a la exclusión digital— tendría que evaluarse y mitigarse a través de otros tipos de programa. Véase edición de abril de 2018 del *Monitor Fiscal*, capítulo 2: “Gobierno digital”.