



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.

Soluciones digitales para transferencias directas de efectivo en situaciones de emergencia¹

La experiencia adquirida durante pandemias y crisis económicas ha demostrado que una variedad de programas y modalidades de transferencia pueden resultar eficaces a la hora de proteger a los hogares vulnerables, incluidos los del sector informal y de las regiones más pobres.² Tras la pandemia de COVID-19, muchos gobiernos están estudiando la posibilidad de realizar transferencias directas de efectivo para proteger a los hogares vulnerables. En varios países en desarrollo, la escala de esos pagos no tiene precedentes.³ Para las personas que viven en la indigencia, ese apoyo en efectivo puede servir de medio de sustento. Sin embargo, los países en desarrollo de bajo ingreso (PDBI) y las economías de mercado emergentes (EME) suelen tener amplios sectores informales,⁴ lo cual dificulta la prestación de apoyo de manera eficaz y segura.

Esta nota evalúa de qué manera las soluciones digitales pueden ayudar a los gobiernos a hacer llegar las transferencias de efectivo de manera eficiente y rápida a los beneficiarios previstos, incluidos los del sector informal. La nota contiene sugerencias sobre: i) la posibilidad de utilizar tecnologías digitales para identificar y convalidar a los beneficiarios de los pagos directos en efectivo; ii) los mecanismos de entrega de los pagos en efectivo de manera eficiente; y iii) la racionalización de los procedimientos de gestión financiera pública (GFP) para efectuar rápidamente esas prestaciones/transferencias, garantizando al mismo tiempo la transparencia en la presentación de informes y un control adecuado para evitar graves

¹ Preparada por Gerardo Una, Richard Allen, Sailendra Pattanayak y Gwenaëlle Suc, con aportes de Claude Wendling, Suhas Joshi, Raju Sharan (FAD) y la Unidad de Asesoría Digital del Departamento de Tecnología de la Información (ITD) del FMI.

² Véase D. Coady, marzo de 2020. "Managing the Impacts of Coronavirus: Guidance on Good Public Spending Practices" (<https://www.imf.org/en/Publications/SPROLLS/covid19-special-notes>).

³ Por ejemplo, en Argentina, Pakistán y Perú, los nuevos programas de apoyo abarcan a un tercio de la población; en Filipinas, más del 70% de los hogares recibirán transferencias de emergencia (véase el blog del Banco Mundial en <https://tinyurl.com/y7pw5mx2>).

⁴ Organización Internacional del Trabajo (OIT), 2018. "Women and Men in the Informal Economy: A Statistical Picture (third edition)". La Iniciativa de Identificación para el Desarrollo (ID4D, por sus siglas en inglés) del BM reúne datos de 198 países sobre el número de personas que carecen de identidad legal (por ejemplo, que no poseen una partida de nacimiento). En muchos PDBI, en particular de África, hasta 50% (o incluso 77% en Somalia) de la población no está registrada.

irregularidades financieras.⁵ El cuadro 1 resume las principales medidas sugeridas. Otra de las notas de esta serie aborda las cuestiones de política relacionadas con las transferencias de efectivo.⁶

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

I. OBJETIVOS PRINCIPALES DE LA GFP Y DIFICULTADES EN LA ENTREGA DE TRANSFERENCIAS DE EFECTIVO

Las soluciones digitales pueden ayudar a mejorar los aspectos relativos a la GFP de un esquema de transferencia de efectivo: efectuar pagos regulares y puntuales a los beneficiarios, llegar a los beneficiarios correctos, mejorar la contabilidad y la presentación de informes de las transacciones de transferencia de efectivo y reforzar la rendición de cuentas proporcionando un registro de auditoría fidedigno. Es necesario tener en cuenta que el costo y la viabilidad de las transferencias de efectivo dependerán de la frecuencia deseada (únicas o recurrentes), la duración (provisionales o continuas) y la cobertura geográfica (algunos lugares específicos o una zona mucho más amplia), así como de la infraestructura digital y los sistemas de pago existentes.

El principal objetivo de las soluciones digitales para las transferencias directas de efectivo es garantizar que se realicen de manera oportuna y segura y que se controlen y declaren debidamente.

Los sistemas de GFP sólidos pueden desempeñar una función primordial en:

- Identificar con precisión a los beneficiarios previstos y convalidar su información, cotejando los datos de diferentes fuentes para garantizar una cobertura completa de la población destinataria y evitar la filtración de fondos y la duplicación de pagos;
- Racionalizar engorrosos procedimientos gubernamentales para procesar las prestaciones;
- Garantizar la transferencia oportuna de los pagos utilizando los mecanismos y plataformas digitales disponibles (p. ej., transferencia electrónica de fondos y dinero móvil);
- Establecer interfaces de fácil uso entre el gobierno y los beneficiarios; y
- Garantizar la transparencia y la rendición de cuentas en la ejecución de las transferencias directas de efectivo mediante la publicación de datos pertinentes y oportunos.

Sin embargo, los gobiernos de muchos países se enfrentan a dificultades para alcanzar estos objetivos, debido a la falta de datos sobre los posibles beneficiarios del sector informal, deficientes sistemas de información para la GFP, problemas de conectividad y poca preparación para responder a fuertes shocks. Es probable que se enfrenten a una difícil disyuntiva: adoptar criterios estrictos de habilitación para que ningún beneficiario "no elegible" reciba apoyo, a riesgo de excluir a algunas personas con derecho a

⁵ Por ejemplo, en un estudio realizado en 2006 por la Oficina General de Contabilidad de Estados Unidos (GAO, por sus siglas en inglés) sobre las medidas de socorro del gobierno federal tras las catástrofes provocadas por los huracanes Katrina y Rita, se estimó que 16% de los pagos eran improcedentes y potencialmente fraudulentos debido a la existencia de registros inválidos (<https://www.gao.gov/assets/120/114055.pdf>). El respaldo relacionado con crisis también ha estado asociado a escándalos financieros en otros lugares; p. ej., la epidemia del Ébola en la República Democrática del Congo en 2019, o las crisis de seguridad en Malí en 2010 y 2015.

⁶ Véase D. Prady, 2020. "Reaching Households in Emerging and Developing Economies: Citizen ID, Socioeconomic Data, and Digital Delivery" (<https://www.imf.org/en/Publications/SPROLLS/covid19-special-notes>).

recibirlo; o bien ampliar la red para atender a la mayoría de los pobres, a riesgo de incluir muchos beneficiarios "no elegibles". Aplicar criterios poco estrictos también podrían aumentar el riesgo de fraude. Si la crisis de COVID-19 persiste, también podría alterar rápidamente los criterios de elegibilidad (p. ej., si más ciudadanos pierden el empleo), y algunas personas "no elegibles" podrían cumplir con los criterios para cuando el país haya recopilado los datos. A fin de ampliar el alcance potencial de las redes de protección social, los gobiernos de algunos países en desarrollo han comenzado a establecer registros de ciudadanos y los han integrado con bases de datos socioeconómicas públicas y con mejores mecanismos de prestación de beneficios.⁷ Cuanto mejores sean las interconexiones de las bases de datos y los controles automatizados, menor será el riesgo, aunque no es posible evitarlo. En varios países en desarrollo y emergentes, los sistemas centrales de GFP, como el sistema de información de administración financiera (SIAF) y el sistema de contratación pública, no son suficientemente sólidos.⁸

Hay tres grupos de cuestiones/desafíos que es necesario abordar:

- *¿Cómo identificar e inscribir a los beneficiarios?* Estas son algunas de las dificultades concretas: i) ausencia de una base de datos definida de los posibles beneficiarios;⁹ ii) grupos destinatarios que están muy dispersos geográficamente; y iii) mano de obra migrante que constituye una gran parte de la fuerza de trabajo del sector informal.
- *¿Cómo hacer las transferencias de efectivo para que lleguen a los beneficiarios de manera oportuna y segura?* Las dificultades concretas se derivan de: i) el número potencialmente elevado de beneficiarios previstos que no tienen cuentas bancarias y que no pueden recibir depósitos directos electrónicos; ii) los beneficiarios que no tienen acceso a la red bancaria; p. ej., porque viven en zonas alejadas en las que no se han abierto sucursales bancarias; y iii) los bajos niveles de adopción de plataformas financieras digitales por parte de los diferentes proveedores de servicios de pago (PSP) —bancos comerciales, otras instituciones de depósito, y entidades especializadas como operadores de transferencias de dinero y emisores de dinero electrónico— y/o la escasa cobertura de la red de telefonía celular/Internet.
- *¿Cómo registrar, controlar y reportar los pagos en el presupuesto?* Entre los retos, cabe mencionar los siguientes: i) la lentitud y la complejidad de los procedimientos para incorporar al presupuesto los gastos en transferencias de efectivo; ii) la necesidad de racionalizar los procesos de ejecución del presupuesto y de la tesorería, y de ajustar los SIAF u otras soluciones digitales; iii) el equilibrio adecuado entre la realización de pagos de manera eficiente y transparente, cumpliendo al mismo tiempo las leyes y reglamentos pertinentes; y iv) la necesidad de mejorar la generación de reportes sobre las transferencias de efectivo a los

⁷ Véase D. Prady, 2020 (<https://www.imf.org/en/Publications/SPROLLS/covid19-special-notes>). En la nota se cita el ejemplo del gobierno de India, que ha integrado esos tres componentes para brindar un amplio apoyo a los ingresos: un sistema de identificación universal vinculado a los datos socioeconómicos de los hogares y a una modalidad de prestación de beneficios.

⁸ Un estudio del FMI sobre 46 economías muestra que en muchos países de África, Asia central y meridional, América Latina y el Caribe, las islas del Pacífico y Europa sudoriental existen deficiencias en las funciones centrales de los SIAF, su cobertura institucional, las plataformas de tecnología de la información y la facilidad para compartir datos con otros sistemas informáticos. Véase "How to Design a Financial Management Information System—A Modular Approach". Una, Allen, and Botton, FAD/FMI (2019).

⁹ La cantidad de beneficiarios puede ser elevada; p. ej., 54 millones de personas en Brasil y 12 millones de familias pobres en Pakistán representan la meta de los respectivos gobiernos.

ciudadanos, las instituciones financieras internacionales (IFI) y otros agencias de promoción del desarrollo, así como otras partes interesadas.

II. IDENTIFICACIÓN E INSCRIPCIÓN DE LOS BENEFICIARIOS

Factores habilitantes

El primer paso es la identificación de los beneficiarios, especialmente en el sector informal, y la digitalización de su inscripción en una base de datos (es decir, inclusión de los detalles de los beneficiarios en una plataforma informática). El proceso de inscripción de los beneficiarios debe ser fluido, con una comunicación clara sobre los requisitos y un buen sistema de atención de quejas. Lo ideal sería que existiera una base de datos única de beneficiarios que estuviera a disposición de todos los ministerios y dependencias competentes de manera segura y que permitiera el intercambio y la agregación de información con otros niveles de gobierno.

Medidas sugeridas

- En el caso de los beneficiarios del mercado laboral formal y/o de la red de protección social, el gobierno debe utilizar las bases de datos de la seguridad social y la administración tributaria para identificar a las personas que cumplen los criterios de elegibilidad.
- Si el gobierno no tiene acceso a datos que proporcionen información razonable sobre los beneficiarios del sector informal, podría adoptar un enfoque gradual. En una primera etapa, el plan abarcaría el mayor número posible de beneficiarios potenciales y proporcionaría un pequeño monto de efectivo para alivio inmediato. En una segunda etapa, se exigiría a los solicitantes participar en un proceso de inscripción completo para convalidar los requisitos de «conocer al cliente», lo cual ayudaría también a prevenir el fraude y la corrupción.¹⁰ Este enfoque gradual permitiría al gobierno prestar apoyo durante la emergencia y, al mismo tiempo, elaborar una sólida base de datos de los beneficiarios del sector informal.
- En el caso de los beneficiarios —en particular los del sector informal—, quizá sea posible identificar y recabar información mediante procesos automatizados sencillos, como una solicitud de información a una base de datos oficial y de acceso público, utilizando fuentes como: i) bases de datos relativas a los programas de estrategias de reducción de la pobreza (PERP) actuales o anteriores adoptados por el gobierno; ii) bases de datos de la seguridad social y la administración tributaria (p. ej., el sector informal que paga un "impuesto presunto", como en el África francófona); iii) bases de datos de beneficiarios de "tarifas sociales" o tarifas subvencionadas de servicios públicos (electricidad, gas, agua); iv) bases de datos de estudiantes que asisten a escuelas en zonas de bajos ingresos; v) bases de datos de beneficiarios de servicios de salud en zonas de bajo ingreso (incluida la información recopilada por los organismos de atención de la salud en el contexto de la pandemia de COVID-19); vi) datos disponibles de empresas que emplean a trabajadores del sector no organizado; vii) datos sobre el sector informal reunidos por entidades gubernamentales locales, ONG y organizaciones sin fines de lucro, y viii) registros de la base de datos de votantes (p. ej., Togo optó por utilizar la suya tras determinar que era la más completa del país). Los operadores de redes móviles también pueden complementar las bases de datos oficiales.

¹⁰ Côte d'Ivoire adoptó esta estrategia para algunos programas de la red de protección social. El proceso también podría incluir la posibilidad de corregir la información proporcionada por los beneficiarios o incluso de cancelar la solicitud, como está haciendo Tailandia.

- Los gobiernos deberían utilizar los poderosos incentivos para que los posibles beneficiarios se autoinscriban y soliciten los beneficios, utilizando una página web/aplicación móvil sencilla o incluso un centro de llamadas, y una amplia campaña de sensibilización pública. En algunos países en desarrollo, las autoridades locales (p. ej., los jefes de aldea en Côte d'Ivoire), y los comisionados de policía participan en la identificación de los beneficiarios del sector informal. Aun así, cabe señalar que algunas personas del sector informal pueden optar por no registrarse para evitar el pago de impuestos y el cumplimiento con otros reglamentos gubernamentales. Estos problemas pueden enfrentarse mediante una estrategia de comunicación pública clara que indique explícitamente que estos pagos en efectivo tienen por objeto servir de medio de sustento durante la crisis, sin repercutir en los demás beneficios u obligaciones de los ciudadanos.
- Tras la identificación/registro de los posibles beneficiarios, en la medida de lo posible, las autoridades deberán convalidar y cotejar la información proporcionada por las diferentes fuentes señaladas anteriormente, así como por otras fuentes eventuales (por ejemplo, bases de datos de tarjetas de crédito y registro de propiedades inmobiliarias). En la medida en que los sistemas informáticos lo permitan, deberían utilizarse interfaces de programación de aplicaciones (IPA) y automatización de procesos robóticos (APR) para acelerar el proceso de verificación.
- El ministerio de hacienda debe establecer procedimientos claros para autenticar a los beneficiarios y sus cuentas bancarias u otras modalidades de pago. Los ministerios competentes encargados de la salud y otras áreas sociales también podrían desempeñar un papel útil en la convalidación de los posibles beneficiarios. Preferiblemente, una dependencia central del ministerio de hacienda debería supervisar esta labor y coordinarla con otros organismos gubernamentales y PSP (p. ej., el sector bancario y los operadores de redes móviles). Las validaciones esenciales no solo deben determinar que las personas cumplen con los criterios de las prestaciones —que el gobierno debe fijar claramente—, sino también evitar duplicaciones (una persona recibe prestaciones varias veces) y ‘fantasmas’ (personas inexistentes reciben prestaciones). El gobierno debe velar por que se apliquen las normas de protección de datos al funcionamiento del plan y en la utilización de sus bases de datos.

III. ALCANZANDO A LOS BENEFICIARIOS PREVISTOS Y EJECUCIÓN DE LAS TRANSFERENCIAS DE EFECTIVO

Factores habilitantes

Los depósitos directos de transferencias de efectivo a través de cuentas bancarias son el mecanismo ideal para los pagos de gobiernos a particulares (G2P, por la sigla en inglés), pero podrían complementarse con soluciones digitales sencillas. En circunstancias ideales, cada beneficiario recibiría las transferencias de efectivo en su cuenta bancaria. Sin embargo, es posible que eso no ocurra con todos los beneficiarios del sector informal. Posiblemente resulte necesario realizar ajustes en las leyes, reglamentos, procesos y sistemas de información de la GFP (y/o el uso de las facultades de emergencia del gobierno)¹¹ para acelerar los pagos, utilizando otros canales como tarjetas prepagas¹² y otros métodos digitales (por ejemplo, transferencias

¹¹ En algunos países, esas potestades de emergencia están bien establecidas y ya se están utilizando en la crisis actual.

¹² Las tarjetas prepagas son expedidas por un banco (o entidad parecida). Permiten a los participantes retirar dinero en efectivo de un cajero automático y/o hacer compras en los proveedores equipados con dispositivos de puntos de venta (POS, por sus siglas en inglés) que las aceptan.

electrónicas y dinero móvil¹³). Si se utilizan soluciones de pago digitales, será importante que los países tengan una cobertura razonable de la red de telefonía móvil y utilicen aplicaciones compatibles con teléfonos de bajo costo.

Medidas sugeridas

- Para los gobiernos, el nivel de desarrollo del sector bancario es un factor importante a la hora de decidir las modalidades de pago. La realización de transferencias directas del Tesoro a cuentas bancarias a través de la red de pagos electrónicos del banco central es la mejor y más eficaz opción en función de los costos si los beneficiarios, tanto formales como informales, tienen cuentas y el gobierno dispone de suficiente información para facilitar la identificación adecuada. Los ministerios competentes encargados de los programas de pagos directos en efectivo también deben participar en la generación de la información necesaria para realizar los pagos.
- Si algunos beneficiarios potenciales tienen fácil acceso a la red bancaria, conviene alentarlos a abrir una cuenta —en algunos países eso podría ser una condición para percibir la prestación— de modo que las transferencias de efectivo puedan efectuarse electrónicamente. Por ejemplo, Brasil y Chile están realizando pagos a través de bancos estatales (*Caixa Econômica* y *BancoEstado*, respectivamente). Ambos países alientan a los beneficiarios a abrir cuentas bancarias utilizando solo el número de identificación nacional.
- Si lo permite el marco jurídico, los bancos comerciales en algunos casos podrían actuar también como cajeros públicos, reembolsando los pagos que están autorizados a hacer a los beneficiarios. Naturalmente, ese proceso debería establecerse en consulta con el banco central y requeriría acuerdos apropiados sobre el nivel de servicio entre el Tesoro y los bancos involucrados.
- Se podría alentar a los beneficiarios que no tienen acceso a la red bancaria a utilizar la red de correos. En muchos países, las oficinas de correos pueden convalidar a los destinatarios y hacer pagos/transferencias de dinero. Por ejemplo, Zambia adoptó este canal de pago para un programa social centrado en la mujer. Otra alternativa son las tarjetas prepagas. Por ejemplo, Mercy Corps —un equipo internacional de trabajadores humanitarios— entregó asistencia en efectivo mediante tarjetas prepagas a más de 16.000 refugiados, solicitantes de asilo y otras personas vulnerables en las islas griegas en 2016-2018.
- Otra opción sería contratar a agencias privadas que prestan servicios de transferencia de dinero¹⁴ como “bancos corresponsales” para efectuar las transferencias de efectivo en lugares donde no existen sucursales bancarias formales. Esos mecanismos deben concertarse con el banco central.
- Si existen plataformas digitales, se las podría utilizar para pagos de transferencias de efectivo en modalidad G2P, recurriendo a soluciones como transferencias electrónicas y dinero móvil. Por ejemplo, Chile, Perú y Tailandia están utilizando redes G2P de manera eficiente para hacer transferencias de efectivo a los grupos vulnerables.¹⁵ Las aplicaciones bancarias móviles también se emplean en varios países emergentes y en

¹³ Los sistemas de dinero móvil suelen estar a cargo de operadores de redes móviles locales y dependen de una red de agentes de transferencia registrados. Estos agentes —que a menudo son los mismos tipos de propietarios de pequeñas empresas que venden tiempo de llamada— tienen un contrato con el operador de servicios de dinero móvil que les permite registrar clientes y desembolsar y aceptar dinero móvil. Como estos sistemas asumen algunas funciones bancarias, están sujetos a las regulaciones bancarias y antilavado de dinero (ALD) locales.

¹⁴ Por ejemplo, Western Union, que está presente en muchos países africanos, o las casas de cambio, etc. En algunos países de América Latina —como Perú—, las tiendas minoristas prestan este tipo de servicios financieros.

¹⁵ Véase el blog del Banco Mundial mencionado en la nota a pie de página 3.

desarrollo, como Kenya, India, Camboya y Colombia.¹⁶ También podrían utilizarse soluciones analógicas basadas en plataformas de datos de servicios suplementarios no estructurados (USSD, por sus siglas en inglés), como ocurre en algunos países de África subsahariana. El Tesoro, el banco central y los representantes de los proveedores privados de servicios financieros deberían realizar rápidamente un examen de las plataformas financieras digitales, incluidas las plataformas analógicas de dinero móvil existentes, para encontrar las soluciones más ágiles, seguras y adecuadas. El costo de los pagos móviles suele ser inferior al de otros métodos de desembolso; además, los pagos móviles suelen tener un amplio alcance¹⁷ y pueden aportar otros beneficios duraderos (p. ej., reducir las brechas de género en términos de inclusión financiera al incentivar en los hogares que la mujer abra una cuenta móvil; establecer historiales de calificación crediticia; posibilitar los pagos a distancia entre particulares; y promover el ahorro electrónico).

- Cuando las transferencias digitales de efectivo requieran más tiempo de preparación que las distribuciones tradicionales de efectivo, los gobiernos pueden plantearse la posibilidad de planificar dos mecanismos de entrega paralelos: uno para trabajar en la distribución física del efectivo en ventanilla y otro para establecer el programa de transferencia digital. Este enfoque puede ser particularmente apropiado en emergencias que se desencadenan con rapidez, como la pandemia de COVID-19, en la cual el primer objetivo es atender necesidades inmediatas. Los beneficios de un programa de transferencia digital de efectivo pueden incorporarse a iniciativas posteriores.
- En los países y zonas en los que no es posible hacer transferencias digitales, y donde el pago en efectivo es la única opción, se podrían utilizar las oficinas regionales del Tesoro, otras unidades de prestación de servicios públicos y/o las sucursales fijas o móviles de instituciones financieras. Ellos podrían recibir los fondos transferidos electrónicamente a sus cuentas bancarias y desembolsar las cantidades necesarias a los beneficiarios directamente.¹⁸
- Si ninguna de las opciones anteriores existe, los gobiernos podrían estudiar la posibilidad de recurrir a las ONG, a los grupos de trabajadores/comunitarios, etc., para instituir un plan de transferencia de efectivo para los beneficiarios del sector informal. A estos intermediarios se les podría pagar una suma, p. ej., en forma de honorarios.
- Si los gobiernos contratan a bancos, corresponsales bancarios, otras instituciones financieras u oficinas de correo para realizar transferencias de efectivo, deberán remunerarlos para cubrir los gastos administrativos, lo cual encarece estas opciones en comparación con las transferencias directas a cuentas bancarias. La remuneración podría darse en dos partes: i) una comisión pagadera por cada transacción; y ii) un incentivo en efectivo para promover la entrega en el último tramo del pago de la prestación/efectivo al beneficiario; este segundo pago ocurriría si no se utilizan los canales bancarios oficiales para realizar las transferencias. Sería necesario evaluar los beneficios y los costos de cada opción.

¹⁶ En los países insulares pequeños, la cobertura móvil es generalmente buena y las poblaciones son más pequeñas; por lo tanto, la banca móvil sería una alternativa viable.

¹⁷ En algunos países puede haber dificultades para crear esas plataformas digitales; p. ej., es posible que los trabajadores del sector informal no tengan una identificación válida que les permita alquilar un teléfono móvil.

¹⁸ Este tipo de solución se adoptó en África occidental durante la crisis del Ébola, cuando no fue posible establecer plataformas digitales (véase [“Harnessing digital technology for cash transfer programming in the Ebola response”, United States Agency for International Development \(USAID\) / The Cash Learning Partnership \(CALP\), septiembre de 2017](#)).

IV. PROCESAMIENTO, CONTROL, REGISTRO Y GENERACION DE REPORTES DE LAS TRANSFERENCIAS DE EFECTIVO

Factores habilitantes

Dada la necesidad de una respuesta rápida, la atención debería estar centrada en: i) la racionalización de algunos de los procedimientos de control y requisitos de auditoría habituales, y ii) la adaptación o modificación de los sistemas informáticos y las plataformas digitales existentes, en lugar de nuevos desarrollos. La existencia de procedimientos transparentes de generación de reportes y una sólida auditoría y examen ex post de las transferencias compensarían la existencia de controles ex ante menos estrictos. Al mismo tiempo, afianzarían la confianza de la población.

Medidas sugeridas

- Utilizar —y, de ser necesario, modificar— el marco jurídico de la GFP para asignar recursos presupuestarios con flexibilidad y rapidez a fin de realizar las transferencias de efectivo. Por ejemplo, en los países francófonos, las disposiciones jurídicas dejan abiertas las puertas a decretos de asignación suplementaria (*décrets d'avances*) en determinadas emergencias.
- Se podrían aprovechar los procedimientos de asignación específica de fondos previstos en el marco jurídico para destinar ciertos fondos (p. ej., aportes voluntarios, donaciones) a transferencias de efectivo focalizadas¹⁹. Si el marco jurídico no prevé la asignación de recursos con fines específicos, quizá se necesite un nuevo reglamento o decreto para impedir que las agencias públicas utilicen los fondos destinados a la COVID-19 para otros fines. Otra opción sería ajustar la clasificación presupuestaria existente (y el plan de cuentas) para identificar este gasto y darle seguimiento. En los sistemas de presupuestación por programas, se podrían crear programas o acciones específicos e indicadores asociados, o bien se podría incluir una nueva "institución" en la clasificación administrativa con fines de control y declaración. En ambas opciones, se debería impedir que las agencias públicas utilicen estos fondos para otros fines.
- Deberían introducirse medidas para racionalizar provisionalmente los procedimientos y controles de la GFP. Por ejemplo, dentro del marco de ejecución del presupuesto podrían adoptarse procedimientos para registrar simultáneamente todas las etapas de los gastos de respuesta de emergencia —compromisos, pagos y contabilidad—, como las transferencias de efectivo, evitando así las revisiones y autorizaciones secuenciales. Muchos países adoptan esos procedimientos para registrar y pagar ciertos tipos de gasto (por ejemplo, las facturas de servicios públicos). Otra opción es registrar y contabilizar varias transacciones idénticas relacionadas con la respuesta de emergencia como un único asiento global. Estas iniciativas deberían quedar reflejadas en enmiendas del marco jurídico aplicado a la GFP o en decretos de emergencia. En Francia, por ejemplo, se ha ordenado a los contadores públicos que soslayan los controles a fin de agilizar el pago de los gastos relacionados con la COVID-19, utilizando una disposición del marco jurídico de la GFP válida para casos de fuerza mayor que también podría aplicarse en África francófona.
- En los países que han establecido una cuenta única de tesorería (CUT) en el banco central, los pagos directos en efectivo podrían centralizarse en el Tesoro y concretarse utilizando el sistema nacional de pagos electrónicos del banco central. Los pagos podrían efectuarse entonces utilizando los canales señalados

¹⁹ En los sistemas francófonos, los "*fonds de concours*" podrían ser un mecanismo para dar un destino concreto al apoyo financiero externo.

anteriormente, como transferencias bancarias, dinero móvil o pagos directos en efectivo. Si el gobierno depende de intermediarios (bancos privados, cambistas, grupos comunitarios) para hacer las transferencias, el efectivo debe salir de la CUT en el momento más cercano al pago final a fin de evitar toda acumulación de saldos ociosos en canales de pago ajenos a la CUT.

- Deberían adoptarse mecanismos para prevenir el fraude y la corrupción, ya que un plan de transferencia de efectivo podría prestarse a abusos. La relajación de los controles *ex ante*²⁰ requiere el fortalecimiento de los controles *ex post*, especialmente el papel de la institución suprema de auditoría de un país, y también de la legislatura y la sociedad civil. Las instituciones de control y auditoría deben participar en la elaboración y la aplicación de los procedimientos racionalizados de GFP utilizados para acelerar los pagos. Por ejemplo, para supervisar la regularidad y el control de los pagos de emergencia en el marco de la recientemente aprobada «Ley de Ayuda, Socorro y Seguridad Económica ante el Coronavirus» (CARE, por sus siglas en inglés), el Departamento del Tesoro de Estados Unidos creó un puesto de Inspector General de alto nivel, cuyo titular será propuesto por el presidente y aprobado por el Senado. También se podrían realizar auditorías focalizadas poco después de completar la primera etapa de pagos, con la finalidad de hacer una evaluación inicial y generar posibles recomendaciones sobre mejoras.
- Deberían publicarse informes periódicos y oportunos sobre el desembolso y la utilización de los recursos destinados a las transferencias de efectivo, idealmente en tiempo real o con periodicidad semanal, quincenal o mensual. Quizá sea necesario "etiquetar" estos recursos en el SIAF. Cada transacción relacionada con la emergencia debería seguirse a través del plan de cuentas, y deberían publicarse informes específicos sobre los gastos relacionados con la crisis para las diferentes partes interesadas.²¹
- En la medida de lo posible, los procedimientos de control y aprobación ya incorporados al SIAF deben modificarse o adaptarse para reflejar los controles más ligeros (incluidos los diferentes umbrales de control) necesarios para sistema de transferencia de efectivo. No habrá tiempo para que los gobiernos desarrollen nuevos sistemas informáticos o introduzcan cambios importantes.
- Si van a utilizarse progresivamente soluciones digitales para las transferencias de efectivo, habrá que fortalecer la capacidad del departamento de informática del ministerio de Hacienda a fin de mejorar las políticas y los procedimientos de ciberseguridad del gobierno. En muchos PDBI, una opción para lograr ese objetivo en un período breve consiste en establecer un "grupo de tareas" integrado por equipos de informática del Tesoro, la administración tributaria, el organismo de seguridad social y el banco central.

²⁰ Por ejemplo, los controles *ex ante* podrían relajarse para los pagos por debajo de un determinado umbral, manteniéndose para los de mayor cuantía.

²¹ Los informes deben contener suficiente información para instaurar la confianza entre los ciudadanos, sin dejar de respetar las leyes sobre privacidad de datos. Para un análisis más detallado de la transparencia fiscal relacionada con la respuesta ante la COVID-19, véase el blog ["Fiscal Transparency in Times of Emergency Responses: Reflections for the Time of COVID-19"](#) por L. Rivera del Paso, Iniciativa Mundial de Transparencia Fiscal (GIFT).

Cuadro 1. Transferencias Directas de Efectivo en Emergencias: Resumen de las principales medidas Identificación e inscripción de los beneficiarios

En el mercado laboral formal, utilizar las bases de datos de la seguridad social y la administración tributaria.

En el caso de otros beneficiarios, utilizar otras bases de datos (p. ej., seguridad social, impuestos, servicios públicos).

Convalidar las inscripciones con otras fuentes de datos utilizando IPA y APR cuando sea posible.

Analizar la posibilidad de adoptar un enfoque gradual, inicialmente con pequeños volúmenes de ayuda, seguidos de una inscripción formal.

Establecer una unidad en el ministerio de Hacienda encargada de supervisar el plan y coordinarlo con otras dependencias públicas, el sector bancario y los operadores de redes móviles.

Asegurarse mediante validaciones de datos que los beneficiarios cumplen los criterios para percibir las prestaciones y, a la vez, que se están evitando pagos duplicados (una persona l percibe varias veces) y los “fantasmas” (las perciben personas inexistentes).

Asegurarse de que se aplican las normas de protección de datos al sistema y sus bases de datos.

Alcanzando los beneficiarios previstos y ejecución de las transferencias de efectivo

La realización de transferencias directas a través de la red de pagos electrónicos del banco central es la solución más eficaz en función de los costos cuando los beneficiarios tienen cuentas bancarias.

Los bancos comerciales, las oficinas de correo y las tarjetas prepagas pueden ser otras opciones de pago.

Si las transferencias digitales de efectivo requieren más tiempo de preparación, evaluar dos mecanismos de entrega paralelos: i) la distribución física de efectivo en ventanilla, y ii) las transferencias digitales de efectivo.

En los casos en que los pagos en efectivo son la única opción, podrían utilizarse las oficinas regionales del Tesoro, otras unidades de prestación de servicios del gobierno y/o sucursales fijas o móviles de instituciones financieras.

Los bancos, otras instituciones financieras u oficinas de correo contratadas para ejecutar el plan de transferencia de efectivo tendrían que recibir una remuneración para cubrir gastos administrativos.

Procesamiento, control, registro y generación de reportes de las transferencias de efectivo

Incorporar los ajustes necesarios a las leyes y reglamentos financieros para ejecutar el plan con flexibilidad y rapidez.

Utilizar la asignación de fondos a fines específicos para destinar algunos fondos (p. ej., las donaciones) a transferencias de efectivo focalizadas.

Racionalizar los controles y las aprobaciones para el registro, la contabilidad y el pago de los gastos relacionados con la COVID-19, y hacer los ajustes necesarios en el SIAF del país.

En los países con una cuenta única de Tesorería, centralizar los pagos directos en efectivo en el Tesoro, utilizando el sistema nacional de pagos electrónicos del banco central.

Adoptar mecanismos sólidos para prevenir el fraude y la corrupción mediante auditorías e inspecciones *ex post*.

Publicar informes regulares sobre el desembolso y la utilización de los recursos destinados a las transferencias de efectivo, idealmente en tiempo real.

Fortalecer la capacidad del departamento de informática del ministerio de Finanzas para aplicar las políticas y procedimientos de ciberseguridad del gobierno.