



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 gestionar el impacto en los hogares: Evaluar las transferencias universales¹

En respuesta a la grave recesión económica provocada por el brote del coronavirus, se ha propuesto la aplicación de transferencias universales —o casi universales²— como un método directo y veloz para dar apoyo a los muchos hogares afectados por el virus o que sufren penurias económicas. En esta nota se ofrece un análisis de los temas relacionados con el diseño e implementación de las transferencias universales y se debate la economía política del apoyo universal a los hogares en la crisis actual. En la sección I se comparan medidas similares a las transferencias universales con otras opciones de redes de contención actualmente disponibles en los países y se ofrece una taxonomía sencilla para ayudar a evaluar las condiciones donde las transferencias universales serían posiblemente una herramienta deseable para dar apoyo económico a los hogares. En la sección II se tratan cuestiones de economía política relacionadas con la universalidad del apoyo que actualmente se está considerando en muchos países.

Por favor dirigir preguntas y comentarios sobre esta nota a cdsupport-spending@imf.org

I. TRANSFERENCIAS UNIVERSALES (O CASI UNIVERSALES) COMO UNA HERRAMIENTA DE APOYO TEMPORAL A LOS INGRESOS

En medio de la pandemia del Covid-19, las transferencias universales ganan tracción en algunos países como parte de su respuesta fiscal para proteger a los hogares de los shocks al empleo y los ingresos.

Desde el comienzo de la crisis, algunas economías avanzadas han adoptado, y otras están considerando hacerlo, transferencias universales como un suplemento a sus sistemas existentes de beneficios sociales.

¹Preparado por Delphine Prady.

² En aras de la brevedad, el término “transferencia universal” se refiere en toda la nota a planes universales y casi universales. El término “casi universal” se refiere a la restricción de las prestaciones a grupos determinados de la población. La exclusión, por ejemplo, de los hogares o personas de ingresos elevados podría implementarse mediante un proceso ligero de autoinscripción o aumentando las tasas del impuesto sobre la renta en el extremo superior de la distribución del ingreso para recuperar el costo de la prestación.

Ejemplos de ello son [Hong Kong](#), [Serbia](#), [Singapur](#) y [Estados Unidos](#)³. El objetivo de dichas transferencias es brindar a los hogares que enfrentan repercusiones negativas en sus ingresos un apoyo temporal para cubrir parcialmente erogaciones esenciales como alimentos, servicios públicos, hipotecas, alquileres, gastos médicos y costos de transporte. En principio, los programas de transferencias universales no son necesariamente beneficios por única vez o temporales cuando se los piensa como instrumentos redistributivos. Esta nota se centra en las transferencias universales como una herramienta puente de corta duración —aplicada por única vez o posiblemente repetida unas pocas veces en el corto plazo— para dar un salvavidas a los ingresos antes de que las prestaciones existentes surtan efecto o el empleo se recupere⁴.

El costo fiscal bruto de una medida como una transferencia universal temporal que cubra a todos los residentes adultos sería considerable⁵. Por ejemplo, entre los países de la OCDE, distribuir 5% de la mediana del ingreso per cápita del país —un monto comparable a la transferencia universal de USD 1.200 por individuo aprobada en Estados Unidos, que representa alrededor del 6% de la mediana del ingreso del país— a todos los residentes adultos (es decir, los mayores de 18 años) implicaría un costo fiscal bruto que oscilaría entre 0,7% del PIB en Irlanda y alrededor de 1,9% del PIB en Turquía (gráfico 1)⁶. Entre los países europeos, este tipo de transferencia costaría en promedio alrededor de 1,5% del PIB, o 40% del gasto público actual en asistencia social y prestaciones por desempleo (gráfico 1). En el caso de que una transferencia de ese tipo fuera desembolsada para toda la población, el costo sería entonces mayor. Pero por otra parte si la transferencia fuera focalizada —por ingreso o condición de empleo, o composición de la familia— se limitaría el costo de la medida. Por ejemplo, entre los países integrantes de la OCDE, focalizando la transferencia solo en los niños (menores de 18 años) y ancianos (mayores de 65 años) se reduciría el costo fiscal a la mitad, desde un promedio de 1,3% a un promedio en torno al 0,7% del PIB. En países que cuentan con sólidas redes de protección social (por ejemplo, las economías más avanzadas), una medida del tipo de transferencia universal que cueste 1,5% del PIB equivaldría aproximadamente a un aumento de 75% de las prestaciones existentes de asistencia social y desempleo.

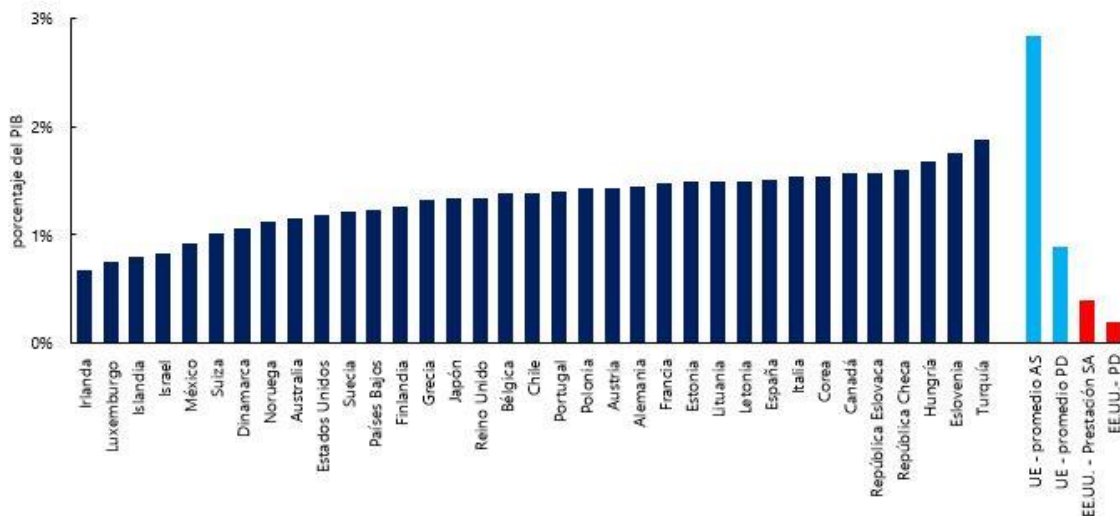
³Estados Unidos ha establecido un crédito impositivo reintegrable de USD 1.200 para todos los individuos que declaren una renta bruta —incluidos quienes reciben prestaciones de la seguridad social— inferior a USD 75.000 con un límite máximo de US 500 por hijo, el crédito impositivo desciende luego a cero para una renta bruta de entre USD 75.000 y USD 100.000.

⁴ Véase un análisis sobre la conveniencia de los programas de tipo de transferencia universal como parte de los sistemas permanentes de redistribución del país en [Francese y Prady \(2018\)](#).

⁵ El costo fiscal neto de la transferencia universal dependerá de si la transferencia es tributable o si sustituye otros programas sociales.

⁶ El costo fiscal bruto estimado depende de las condiciones demográficas del país —por ej., cuanto más joven sea la población del país, menos costosa será una transferencia universal distribuida solo a los residentes adultos— y la desigualdad de ingresos reflejada por la diferencia entre la mediana y el promedio del ingreso per cápita. Véase un análisis del impacto en la desigualdad en el [Monitor Fiscal de octubre de 2017](#) y en [Francese y Prady \(2018\)](#).

Gráfico 1. OCDE: Costo fiscal bruto de una transferencia universal aplicada al 5% del ingreso mediano per cápita (porcentaje del PIB)



Fuentes: Cálculos del personal técnico del FMI basados en datos del informe WEO, las Naciones Unidas, la OCDE, la clasificación europea de las funciones del gobierno (CFG) y PovcalNet del Banco Mundial. Los datos sobre la mediana de ingresos correspondientes a Arabia Saudita, China, India e Indonesia fueron obtenidos de Gallup (2013).

Nota: La transferencia es redistribuida a todos los residentes adultos mayores de 18 años. El gasto de asistencia social (AS) abarca las prestaciones por familia, vivienda y exclusión social entre los países europeos (UE 27 + Reino Unido, Noruega, Islandia y Suiza), y las prestaciones por familia y exclusión social en Estados Unidos; PD son prestaciones por desempleo.

Para cualquier dotación de recursos fiscales, el foco debería ponerse primero en determinar la capacidad de los sistemas de prestaciones actuales para ampliar su cobertura y generosidad de manera oportuna. Comparada con las transferencias dirigidas a destinatarios específicos, una transferencia universal se redistribuiría uniformemente entre la población, potencialmente mejorando así la cobertura de los hogares omitidos en los programas focalizados, pero a costa de la generosidad de las prestaciones para aquellos hogares con menores ingresos. De ahí la importancia de evaluar primero el potencial para fortalecer los sistemas de protección social ya que estos varían ampliamente entre los grupos de ingresos de cada país. Muchos países más ricos, con sólidos sistemas de protección social, están ampliando sus prestaciones de asistencia social y desempleo flexibilizando los requisitos de elegibilidad, elevando los niveles de los beneficios y extendiendo su duración⁷. Por ejemplo, en Estados Unidos las prestaciones por desempleo han sido extendidas a los trabajadores tercerizados, autónomos y contratistas independientes. En cambio, en la mayoría de las economías emergentes y de bajo ingreso, fortalecer sus sistemas más débiles de protección social para brindar efectivamente un alivio oportuno y sumamente necesario será mucho más complejo⁸. De todos modos,

⁷ Véase la nota adjunta “Políticas de gasto en apoyo de las empresas y los hogares”.

⁸ Los efectos de algún tipo de desincentivo del trabajo (ya sea por efectos de ingreso o sustitución) son inherentes a cualquier tipo de plan de transferencias. Las transferencias universales son generalmente menos distorsionadoras en el margen. Una correcta evaluación del impacto distorsionador de cualquier herramienta de política exige hacer una evaluación amplia e integral del cronograma de impuestos y transferencias, ya que los impuestos marginales y de

puede haber opciones alternativas rápidamente disponibles tales como medidas de indulgencia —o una subvención de pago único por un monto fijo— que podrían estar dirigidas a los hogares en vivienda social (para alquileres) o beneficiados por tarifas sociales de los servicios públicos, que podrían contener los costos fiscales del apoyo en comparación con medidas del tipo de transferencia universal. Sin embargo, las transferencias universales no asignadas son probablemente más eficientes⁹.

Las transferencias universales pueden considerarse como herramientas de apoyo económico complementarias de los sistemas de prestaciones ya existentes que pueden encontrarse sometidos a fuertes presiones ante la crisis. El confinamiento económico está imponiendo los mayores costos sobre aquellos individuos que anteriormente no recibían ninguna prestación social y que carecen de ahorros para sobrellevar la repentina pérdida de ingresos. En los países donde la gente recientemente desempleada puede reclamar las prestaciones vigentes, estas personas pueden experimentar importantes demoras debido a que las administraciones están desbordadas por una ola masiva de solicitudes simultáneas¹⁰. Si, además de la masiva afluencia de nuevas demandas, los programas están siendo ampliados sin un adecuado refuerzo de la dotación de personal en las administraciones sociales y ocurren errores de comunicación o falta de información, entonces las nuevas inscripciones pueden demorarse aún más debido al mayor tiempo requerido para procesarlas. En países donde la gente recientemente desempleada no está habilitada para recibir las prestaciones existentes, o estas les resultan inaccesibles, entonces la necesidad de un apoyo alternativo y rápido es aún más aguda. Una transferencia universal para la que no se exija inscripción individual podría brindar un alivio rápido dando a la vez tiempo para implementar planes más focalizados en el corto a mediano plazo.

Las propuestas de tipo de transferencia universal pueden mitigar eficazmente la caída de ingresos para gran parte de la población solo si se abordan y superan rápidamente muchos problemas de diseño así como aspectos prácticos de implementación específicos de cada país. El impacto dependerá, por ejemplo, del tratamiento impositivo de la transferencia y del detalle de su cobertura y limitaciones.

- ***Dificultades de aplicación.*** En las economías avanzadas, los expedientes fiscales y registros sociales de los programas existentes permitirán identificar y contactar a los potenciales beneficiarios. Las herramientas digitales pueden ayudar, pero una cobertura limitada puede excluir a grandes partes de la población de la recepción del beneficio. El ejemplo de Aadhaar en India —el mayor programa biométrico del mundo con 1.200 millones de residentes inscritos en el curso de varios años— probablemente pueda ser emulado en cierta medida en las economías emergentes que cuenten con medios e información centralizada para hacer un mapeo de las cuentas financieras de los individuos con un número único de documento de identidad y

participación en el caso de hogares que califiquen para acceder a las prestaciones sociales existentes pueden ser elevados, lo cual indica que también pueden surgir importantes desincentivos para trabajar en el marco de los sistemas focalizados actuales.

⁹ Por otra parte, la postergación o reducción de los pagos de las tarifas de servicios públicos muy probablemente deberá ser compensada a las empresas de sectores clave como electricidad, agua y saneamiento, y transporte, con potenciales riesgos para la gestión pública. Sin embargo, sigue siendo aconsejable prohibir las desconexiones o desalojos por falta de pago de las facturas o del alquiler durante un cierto período, para abordar las diferencias entre el momento de recepción de las prestaciones sociales y la fecha de vencimiento de las facturas.

¹⁰ En la última semana de marzo de 2020, 3.300.000 estadounidenses presentaron por primera vez una solicitud de prestaciones por desempleo, el número más alto desde 1982. En el Reino Unido, 950.000 personas solicitaron la prestación de apoyo al ingreso principal entre el 16 y el 31 de marzo de 2020, cuando normalmente hay alrededor de 100.000 solicitantes del beneficio en cualquier período dado de dos semanas. El Departamento de Trabajo y Pensiones del Reino Unido ha reasignado más de 10.000 empleados para atender las solicitudes y está reclutando más personal para reducir las demoras en la verificación de documentos de identidad y el procesamiento de pagos.

efectuar transferencias directas. Los países con un bajo grado de bancarización o deficientes sistemas de identificación pueden no obstante desarrollar formas rápidas de superar este obstáculo mediante el dinero móvil y métodos alternativos para identificar a los beneficiarios que más necesiten un apoyo inmediato —por ej., mediante identificación comunitaria, registros sociales y profesionales existentes a nivel de los gobiernos locales¹¹. En todos los países, al estar los trabajadores sociales y todo el personal público que ayuda a los hogares vulnerables en forma diaria sometidos a una presión extrema, la implementación de un nuevo programa exigirá recursos adicionales de personal.

- **Características de diseño.** También será necesario acordar parámetros importantes y prácticos, tales como determinar si i) incluir el pago en la base impositiva regular, aplicar un tratamiento impositivo especial para recuperar fondos con mayor contundencia de quienes ganan ingresos más elevados, o eximirlo; ii) incluir a los no ciudadanos; iii) adaptar los montos de las prestaciones a la composición de los hogares; iv) incluir a los beneficiarios de prestaciones existentes (elevando la generosidad) o excluirlos del plan de transferencias universales; y v) adoptar y anunciar una estrategia creíble de salida de la transferencia universal con un plazo claro para la finalización del programa, al menos conforme a sus “modalidades de crisis”. Estas necesarias decisiones seguramente aumentarán la complejidad de una idea por lo demás sencilla, es decir, la de “repartir dinero para todos”.

Siempre cuando exista un sistema de entrega básico, incluido algún sistema de documentación de identidad, un decente nivel de inclusión financiera y la propiedad de teléfonos móviles, los criterios fundamentales al considerar la aplicación de programas del tipo de transferencia universal son la eficiencia de las formas alternativas de apoyo existentes en términos de i) cobertura actual de los pobres y ii) suficiencia actual de las prestaciones (gráfico 2)¹²:

- **Alta cobertura – Alta suficiencia** (por ej., países de Europa, Asia oriental y el Pacífico y América Latina): Por estas razones, no existe una obvia necesidad de aplicar programas del tipo de transferencia universal, a menos que las altas tasas de no aprovechamiento de los programas existentes planteen una preocupación, los altos niveles de informalidad impidan llegar adecuadamente a los hogares expuestos a sustanciales impactos negativos en sus ingresos o la tensión administrativa que implica sumar nuevos beneficiarios al sistema sea indebidamente gravosa y prolongada. Francia, por ejemplo, ha optado por ampliar las prestaciones de desempleo parcial, algo bien conocido para las empresas y empleados, a alrededor de un tercio del costo total anual de los programas de ingreso mínimo garantizado. En el Reino Unido, los requisitos para asistir a una bolsa de trabajo del Programa de Crédito Universal para los niños se flexibilizarán temporalmente para quienes tengan COVID-19 o se encuentren en autoaislamiento conforme a lo recomendado por el gobierno.
- **Baja cobertura – Baja suficiencia** (por ej., países de Asia meridional): Cuando resulten viables, los programas del tipo de transferencia universal podrían ser eficaces para brindar un apoyo inmediato y amplio a los hogares pero deben ser comparados con alternativas tales como dispensa del pago de tarifas por algunos servicios —por ej., transacciones de dinero móvil—, suministro en especie de bienes y servicios (especialmente servicios de salud y alimentos), y una focalización categórica más estrecha hacia subgrupos de la población —por ej., familias con hijos— o zonas específicas, dada la escasez de recursos

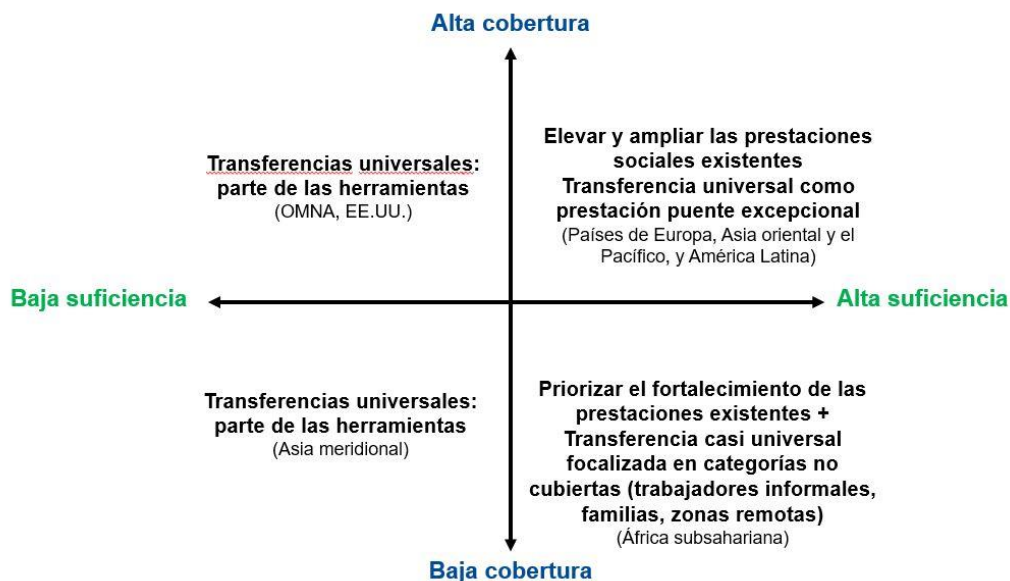
¹¹ En Rwanda, el gobierno distribuirá alimentos a los hogares “afectados por el virus” cuyo ingreso principal provenga del sector informal en Kigali (por ej., vendedores ambulantes, moto-taxis). Estos hogares serán identificados en cada vecindario mediante el sistema de “Mudu Gudus”, una red de organizaciones comunitarias a cargo de dirigir y distribuir las transferencias sociales otorgadas por el gobierno.

¹² Los amplios agrupamientos de países expuestos aquí, y en el gráfico 1, por supuesto ocultan una variación significativa entre los países.

presupuestarios. Por ejemplo, Indonesia está aumentando un 33% los cupones electrónicos de alimentos durante seis meses, dirigidos al 25% más bajo de la población.

- **Alta cobertura – Baja suficiencia** (por ej., países de Oriente Medio y Norte de África): Los programas de tipo de transferencia universal podrían ser eficaces para brindar un apoyo inmediato y amplio a los hogares y resultar más progresivos que la provisión de ayuda a los hogares mediante subsidios de precios. En los países que cuentan con una red de protección social y cobertura bancaria relativamente extensa, una transferencia universal podría ser relativamente fácil de implementar, por ej., el programa de la “cuenta del ciudadano” en Arabia Saudita, que brinda ayuda económica a todos los hogares del país mediante transferencias digitales. Sin embargo, en países donde la alta cobertura actual de las redes de protección social no está vinculada a información bancaria —por ej., programas a gran escala de redistribución en especie— la transferencia universal, entendida como una ayuda monetaria ya sea en efectivo o en pagos digitales, puede resultar más difícil de instrumentar y probablemente se transforme en algún tipo de ayuda en especie.
- **Baja cobertura – Alta suficiencia** (por ej., países de África subsahariana): Cuando sean factibles, los programas de tipo de transferencia universal podrían complementar los programas existentes ya que redistribuir los recursos actuales entre más hogares generaría considerables pérdidas de bienestar en el nivel más bajo de la distribución del ingreso. Como en el caso de los sistemas de baja cobertura y baja suficiencia, debería considerarse como alternativa aumentar la provisión de bienes y servicios (especialmente los de salud, agua y transporte).

Gráfico 2. Cuando sea posible, las medidas de tipo de transferencia universal podrían formar parte del conjunto de herramientas del gasto social



Fuente Personal técnico del FMI.

Nota: Suficiencia y cobertura se refieren a los sistemas existentes de prestaciones de asistencia social. La suficiencia refleja la relación entre el monto de la prestación y el quintil inferior de bienestar (representado por el gasto total en la encuesta de hogares); la cobertura refleja la proporción de beneficiarios con respecto a la población del quintil inferior de África subsahariana.

II. LA ECONOMÍA POLÍTICA DEL APOYO UNIVERSAL AL INGRESO

En términos de economía política, establecer una transferencia universal temporal puede ser políticamente difícil por tres razones principales: i) credibilidad para ejecutar y finalizar el programa, ii) cambios en la aceptación pública de la universalidad y iii) capacidad de financiación. Estos riesgos pueden materializarse con probabilidades que dependen de los tiempos de aplicación de la transferencia universal (gráfico 3):

- **Durante la crisis.** La amplia cobertura de la transferencia universal y su anunciado carácter excepcional probablemente serán bien recibidos por el público en general, dados los costos generalizados que el cierre de la economía está imponiendo a poblaciones enteras, fomentando así un sentido de solidaridad. Este tipo de política no convencional y costosa puede contribuir además a evitar la percepción de un apoyo estatal desigual en favor de las empresas y empleadores. Los objetivos de la transferencia universal pueden ser comunicados y comprendidos fácilmente, generando así confianza en la capacidad de los gobiernos de actuar y brindar sustento a su población en momentos de crisis. Estas ventajas crean dos importantes riesgos políticos para los gobiernos. Primero, estos deben prestar apoyo a los hogares con eficacia y de manera oportuna, o su credibilidad sufrirá un rápido deterioro. Segundo, deben encontrar los recursos para financiar un programa relativamente oneroso, lo cual implica priorizar el gasto de recursos fiscales estrechos entre demandas contrapuestas, por ej., las de empresas al borde de la bancarrota, de sectores clave como electricidad, agua, transporte y la cadena de suministro de alimentos, que necesitan seguir funcionando.
- **Durante la transición.** A medida que la crisis va desapareciendo, la necesidad de un apoyo universal a los ingresos se atenúa mientras que la presión para dirigir mejor los recursos escasos hacia otras prioridades se intensifica. Los paquetes de ayuda deberían equilibrar cuidadosamente el apoyo brindado a las empresas y los hogares, con el objetivo de permitir una redefinición suave de las prioridades a medida que evolucionan las necesidades de los sectores y de los hogares. Las autoridades deberían además dejar en claro el carácter excepcional de la transferencia universal con el fin de evitar dificultades para reducirla tras la crisis y alguna falta de concordancia con los tiempos de los compromisos políticos. Si crece la preocupación en cuanto a que los hogares acomodados estén recibiendo una transferencia universal a medida que se crean o reanudan más empleos, la estrategia de financiamiento de la medida deberá garantizar su progresividad. Esto puede hacerse fácilmente si la transferencia universal está gravada y se aplica un régimen de progresividad tributaria, tales como los impuestos progresivos sobre la renta y las propiedades, que asegurarán que la transferencia sea reembolsada por los grupos de mayores ingresos. Para profundizar la progresividad general de los impuestos y las transferencias, también podrían elevarse las tasas del impuesto sobre la renta en el extremo superior de la distribución del ingreso para excluir realmente de la prestación a los hogares más ricos.
- **Durante la nueva normalidad.** La infraestructura de las transferencias universales —es decir, la información y los datos recogidos sobre los beneficiarios, los mecanismos de entrega— puede constituir una base para fortalecer la red de protección probablemente solo en el mediano plazo debido a las dificultades para asegurar un apoyo adecuado para los más vulnerables dentro de un costo fiscal razonable. La progresividad de las prestaciones y el espacio fiscal pueden desarrollarse en el mediano plazo. Sin embargo, hacer una transición eficaz desde una transferencia universal de crisis a una protección social más resiliente requerirá, para la mayoría de los países emergentes y en desarrollo, hacer una inversión significativa en registros universales de los ciudadanos, bases integradas de datos socioeconómicos e impositivos, sistemas de transferencia electrónica y una inclusión financiera ampliada¹³.

¹³ Véase también la nota adjunta “Reaching Households in Emerging and Developing Economies: Citizen ID, Socioeconomic Data, and Digital Delivery”.

Gráfico 3. Riesgos políticos asociados con las transferencias universales a medida que evoluciona la crisis



Fuente: Personal técnico del FMI.