



# Asamblea General

Distr. general  
19 de abril de 2022  
Español  
Original: inglés

## Consejo de Derechos Humanos

### 50º período de sesiones

13 de junio a 8 de julio de 2022

Tema 3 de la agenda

**Promoción y protección de todos los derechos humanos, civiles, políticos, económicos, sociales y culturales, incluido el derecho al desarrollo**

## **La no percepción de derechos en el contexto de la protección social**

### **Informe del Relator Especial sobre la extrema pobreza y los derechos humanos, Olivier De Schutter**

#### *Resumen*

La protección social es una inversión que realizan las sociedades con el fin de mejorar la resiliencia frente a las crisis, crear una economía inclusiva y lograr efectos multiplicadores para la realización de los derechos humanos. Sin embargo, pese a su potencial, las prestaciones de protección social a menudo quedan sin utilizarse a pesar de que están diseñadas para proteger a los individuos durante toda su vida, un fenómeno conocido como “no percepción”. El fenómeno de la no percepción afecta a millones de personas en todo el mundo. El resultado es un despilfarro de recursos públicos y socava considerablemente la eficacia de la protección social para reducir la pobreza y las desigualdades. Se puede y se debe hacer frente a la no percepción y sus intolerables consecuencias.

El Relator Especial insta a todos los Estados a tratar la no percepción como una prioridad política urgente. Es posible reducir la no percepción: requiere replantear la protección social como un derecho humano y no como una obra de caridad, coordinar las acciones para proporcionar información específica sobre las medidas de protección social, simplificar los procedimientos de solicitud e implicar a los que sufren la pobreza en el diseño, el seguimiento y la evaluación de los planes de protección social.



## Índice

	<i>Página</i>
I. Introducción .....	3
II. La no percepción: un fenómeno generalizado e insidioso.....	4
III. Los enormes costes de la no percepción.....	6
A. Reducción de los ingresos y aumento de la pobreza y las desigualdades .....	6
B. Repercusiones psicológicas .....	7
C. Desgaste de la confianza en el Estado .....	7
IV. Obstáculos a la protección social basada en los derechos .....	8
A. Exclusión de la protección social.....	8
B. Trabajadores de la economía informal: exclusión legal combinada con no percepción .....	10
C. Obstáculos iniciales que conducen a la no percepción .....	11
D. Obstáculos posteriores a la solicitud que provocan la no percepción .....	15
V. Reducción de la no percepción: prácticas prometedoras y posibles escollos .....	18
A. Estrategias de divulgación .....	18
B. Automatización de las prestaciones .....	19
C. Seguimiento de la no percepción .....	20
VI. Conclusiones y recomendaciones.....	21

## I. Introducción<sup>1</sup>

1. Los planes de protección social que no llegan efectivamente a las personas que los necesitan son un enorme despilfarro de recursos, comparable a regar las plantas con una regadera que gotea. Cuando las personas no reclaman las prestaciones a las que tienen derecho, debido a la falta de información, a las trabas burocráticas o al miedo a la humillación, no se trata de un coste que la sociedad evita, sino de una oportunidad perdida de reducir la pobreza y las desigualdades, y por tanto de mejorar la cohesión social y las perspectivas de desarrollo a largo plazo. El presente informe trata sobre esas pérdidas y esos costes.

2. Los Gobiernos de todo el mundo recurrieron a la protección social para mitigar las consecuencias sociales y económicas de la pandemia de enfermedad por coronavirus (COVID-19). El Relator Especial, aunque elogió los esfuerzos de los Gobiernos para contrarrestar los efectos devastadores de la crisis, advirtió que muchos grupos seguían quedando al margen de los planes de protección social<sup>2</sup>. La protección social, un derecho humano consagrado en la Declaración Universal de Derechos Humanos, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y otros instrumentos internacionales de derechos humanos, se encuentra ahora en una encrucijada, con millones de personas que no pueden beneficiarse de los programas existentes<sup>3</sup>. ¿De qué sirve la protección social si se impide que disfruten de ella precisamente aquellos a los que debe favorecer?

3. Incluso cuando existen medidas de protección social, grupos enteros permanecen excluidos debido, por ejemplo, a condiciones imposibles de cumplir, a la corrupción, la discriminación o la informalidad no deseada, a la desconfianza de los beneficiarios hacia los proveedores de servicios sociales o a una financiación insuficiente. Este fenómeno, conocido como “no percepción”, es tan generalizado como insidioso, y afecta a millones de personas en todo el mundo, impidiéndoles de hecho disfrutar de su derecho a la seguridad social, consagrado en el derecho internacional de los derechos humanos.

4. En el presente informe, el Relator Especial exhorta a los Gobiernos a que conviertan la no percepción en una prioridad política para garantizar que la protección social no se convierta en letra muerta. Los Gobiernos tienen la responsabilidad de garantizar la cobertura efectiva de sus poblaciones a través de programas de protección social que los apoyen durante todo el ciclo vital. No basta con establecer niveles mínimos de protección social si estos siguen siendo inaccesibles para los mismos individuos y grupos a los que deben proteger.

5. El derecho a la seguridad social, desarrollado por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales<sup>4</sup>, tiene implicaciones muy prácticas: implica el deber de proporcionar de forma proactiva información a los titulares de los derechos sobre las prestaciones a las que tienen derecho, simplificar los procedimientos para la solicitud, financiar suficientemente los programas para que todas las personas que reúnan los requisitos puedan beneficiarse de ellos, luchar contra la corrupción en la prestación de servicios, abstenerse de imponer condiciones que sean estigmatizadoras y humillantes, y proporcionar procedimientos de recurso claros y accesibles para rectificar los errores cometidos por las administraciones públicas. El derecho a la seguridad social no termina en la provisión de protección social sobre el papel: debe traducirse en una cobertura efectiva y en la percepción de los derechos en la práctica.

6. En el presente informe, el Relator Especial destaca los obstáculos jurídicos y prácticos que deben superar las personas para ejercer su derecho a la seguridad social. Mientras que ciertos grupos, como los trabajadores informales, están por definición excluidos de la protección social, otros obstáculos impiden incluso a las personas que cumplen los requisitos

<sup>1</sup> El Relator Especial agradece la excelente labor de investigación y análisis realizada por Paula Fernández-Wulff y Agathe Osinski.

<sup>2</sup> Relator Especial sobre la extrema pobreza y los derechos humanos, “Volver la vista atrás para mirar hacia delante: un enfoque de derechos humanos para la protección social en la recuperación económica post-COVID-19” (septiembre de 2020).

<sup>3</sup> Oficina Internacional del Trabajo (OIT), *Informe Mundial sobre la Protección Social 2020-2022: La protección social en la encrucijada* (2021), pág. 19.

<sup>4</sup> Véase la observación general núm. 19 (2007) del Comité.

solicitar las prestaciones (lo que se conoce como “no percepción primaria”) o, si las solicitan, recibirlas (“no percepción secundaria”).

7. El informe se basa en investigaciones primarias y secundarias, incluida una encuesta mundial sobre la no percepción que el mandato del Relator Especial realizó en 2021. Se envió un cuestionario a las organizaciones de la sociedad civil, a los ministerios y administraciones responsables de la protección social, a los organismos de las Naciones Unidas y a los expertos académicos. El Relator Especial recibió 421 respuestas de 36 países de todo el mundo<sup>5</sup>. Un segundo cuestionario recogió las experiencias y percepciones de las personas, con 258 respuestas recibidas de 7 países<sup>6</sup>. Más adelante se presentan algunos de los resultados de la encuesta.

8. El informe también se basó en entrevistas con expertos en no percepción y con organizaciones que trabajan con personas en situación de pobreza, sin hogar, en la economía informal y con otros grupos habitualmente excluidos de la protección social. El Relator Especial también recibió 25 respuestas a una convocatoria de presentación de comunicaciones de Gobiernos, representantes de la sociedad civil y expertos<sup>7</sup>. Da las gracias a todas las personas y organizaciones que han contribuido a la elaboración de su informe.

9. La sección II presenta las estimaciones existentes sobre la no percepción, que demuestran que el fenómeno no es ni mucho menos marginal. Aunque la no percepción es un problema grave en una serie de contextos y regímenes, todavía no se ha reconocido como una prioridad política en muchos países. En la sección III, el Relator Especial examina los costes y las repercusiones de la no percepción tanto para los individuos como para la sociedad. En la sección IV, expone los obstáculos a la protección social, incluidas las situaciones en las que las personas quedan excluidas de los regímenes de protección social y el fenómeno de la no percepción *stricto sensu*. En la sección V, examina las herramientas que podrían reducir las tasas de no percepción. En la sección VI, el Relator Especial ofrece conclusiones y recomendaciones para los Gobiernos que deseen actuar.

## II. La no percepción: un fenómeno generalizado e insidioso

10. La no percepción se refiere a una situación en la que las personas que tienen derecho a la protección social no acaban beneficiándose de ella, sea cual sea el motivo: falta de información, procedimientos costosos o complejos, escasa alfabetización digital, vergüenza o miedo a interactuar con los servicios sociales, y obstáculos o errores administrativos. En resumen, la no percepción impide que las personas que cumplen los requisitos disfruten efectivamente de su derecho a la seguridad social. Aunque las razones y las tasas de no percepción varían mucho según las prestaciones y los contextos, el fenómeno es generalizado en la mayoría de los países y representa un reto fundamental para la propia eficacia y adecuación de los servicios públicos.

11. La no percepción afecta a todos los grupos, pero paradójicamente es más frecuente entre los más marginados y, por lo tanto, más necesitados de protección social —las personas que sufren aislamiento social o carecen de cuenta bancaria, las personas sin competencias digitales, las personas estigmatizadas por su origen o las personas que han sido objeto de abusos institucionales—, que tienen muchas probabilidades de enfrentarse a barreras para acceder a las mismas prestaciones de protección social supuestamente destinadas a mejorar sus vidas.

<sup>5</sup> Se trata de la Argentina, Australia, Bangladesh, Bélgica, el Brasil, el Camerún, el Canadá, Chile, Colombia, Eslovenia, España, los Estados Unidos de América, Etiopía, Finlandia, Francia, Grecia, Guatemala, Haití, la India, Indonesia, Jordania, Kenya, Kirguistán, México, Nigeria, el Pakistán, el Perú, el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, la República Democrática del Congo, la República Dominicana, el Senegal, Sudáfrica, Tailandia, el Togo, Túnez y la República Bolivariana de Venezuela.

<sup>6</sup> Brasil, Cuba, España, Ghana, Guatemala, India y Tailandia.

<sup>7</sup> Pueden consultarse en línea en <https://www.ohchr.org/es/calls-for-input/call-submissions-thematic-report-un-human-rights-council-social-protection-reality>.

12. Las estimaciones sobre la prevalencia de la no percepción siguen siendo escasas y se centran principalmente en los países desarrollados. Es difícil calcular los porcentajes exactos de no percepción porque los Gobiernos no recogen con regularidad datos sobre el número de beneficiarios que pueden acogerse a planes específicos de protección social o que están inscritos en ellos. Estos datos pueden ser difíciles de obtener porque los criterios de admisibilidad son múltiples, complejos y evolucionan con el tiempo<sup>8</sup>, pero las estimaciones de la no percepción son cruciales para dar seguimiento a la eficacia de la protección social e informar sobre ella.

13. En los Estados miembros de la Unión Europea, las estimaciones de no percepción van desde niveles muy bajos (3 % a 4 % para las prestaciones económicas por hijos a cargo en el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte en el período 2012-2013) hasta extremadamente elevados (79 % para el plan de prestaciones por necesidades materiales en Eslovaquia en 2009)<sup>9</sup>. En la región, las tasas de no percepción superan el 40 % en la mayoría de las prestaciones consideradas, lo que confirma que el fenómeno no es ni mucho menos marginal en los países estudiados<sup>10</sup>. Por ejemplo, en Chequia la no percepción de la prestación económica por hijo a cargo se estimó en un 40,3 % en 2017, mientras que en el caso del subsidio de vivienda, con una tasa de admisibilidad estimada del 24,5 %, la no percepción fue el doble, con un 83,4 %<sup>11</sup>. En Finlandia, la asistencia social básica no fue percibida por aproximadamente un tercio de la población que tenía derecho a ella en el período 2016-2017<sup>12</sup>. En Alemania, el porcentaje estimado de no percepción de las prestaciones supeditadas al nivel de renta fue de entre el 54 % y el 57,7 % entre 2005 y 2014<sup>13</sup>. En Eslovenia, aunque 90.000 pensionistas vivían por debajo del umbral de la pobreza en 2019, solo 18.400 de ellos recibieron apoyo a los ingresos, lo que sugiere una alta tasa de no percepción<sup>14</sup>. En Francia, entre el 29 % y el 39 % de los beneficiarios potenciales no reciben la renta de solidaridad activa<sup>15</sup>, por lo que cada trimestre se quedan sin gastar 750 millones de euros<sup>16</sup>. En 2022, un estudio realizado en cuatro Estados miembros de la Unión Europea y en el Reino Unido reveló que el porcentaje de no percepción de los planes de renta mínima superaba con frecuencia el 30 %<sup>17</sup>.

14. Otros estudios confirman esta problemática tendencia de una reducida percepción de la protección social. En los Estados Unidos de América, la tasa de no percepción de la prestación de Asistencia Temporal para Familias Necesitadas por las familias con derecho a ella se estima en un 72 %, frente al 31 % de 1997<sup>18</sup>. En el Canadá, se calcula que 1.000 millones de dólares canadienses de fondos federales asignados quedan sin utilizar cada año, en gran parte debido a que los beneficiarios potenciales, especialmente los que están en riesgo de pobreza, como los pueblos indígenas, no reciben las prestaciones<sup>19</sup>.

<sup>8</sup> Observatorio de Salud y Cuestiones Sociales de Bruselas-Capital, *Aperçu du Non-recours aux Droits Sociaux et de la Sous-protection Sociale en Région Bruxelloise* (2017), pág. 12.

<sup>9</sup> Eurofound, *Access to Social Benefits: Reducing Non-Take-Up* (Luxemburgo, Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, 2015), pág. 13.

<sup>10</sup> *Ibid.*, pág. 15.

<sup>11</sup> Véase Jana Godarová e Iveta Štarhová, “Is the non-take-up problem present in the Czech Republic?” (2019).

<sup>12</sup> Véase Olivier Bargain, Herwig Immervoll y Heikki Viitamäki, “No claim, no pain: measuring the non-take-up of social assistance using register data”, *Journal of Economic Inequality*, vol. 10, núm. 3 (septiembre de 2012), y Jussi Tervola, Merita Jokela y Joonas Ollonqvist, “Smaller net or just fewer to catch? Disentangling the causes for the varying sizes of minimum income schemes” (abril de 2021).

<sup>13</sup> Véase Michelle Harnisch, “Non-take-up of means-tested social benefits in Germany”, documento de debate, Instituto Alemán de Investigación Económica (2019).

<sup>14</sup> European Anti-Poverty Network, “Poverty watch report – Slovenia” (septiembre de 2020), pág. 14.

<sup>15</sup> Véase Observatoire des non-recours aux droits et services y Secours Catholique-Caritas France, “Non-recours: une dette sociale qui nous oblige. Combien n’ont pas accès aux prestations sociales et pourquoi” (2021).

<sup>16</sup> Cyrine Hannafi y otros, *Mesurer régulièrement le non-recours au RSA et à la prime d’activité : méthode et résultats* (febrero de 2022).

<sup>17</sup> Céline Marc y otros, *Quantifier le non-recours aux minima sociaux en Europe* (marzo de 2022).

<sup>18</sup> Comunicación del Center on Budget and Policy Priorities.

<sup>19</sup> Prosper Canada, “Increasing indigenous benefit take-up in Canada, 2018 federal budget submission” (febrero de 2018), pág. 2.

15. A pesar de la prevalencia de la no percepción, el término sigue siendo relativamente desconocido para los responsables de la toma de decisiones y los miembros de la sociedad civil. En la encuesta mundial realizada para fundamentar el presente informe, solo el 48,9 % de las instituciones que respondieron estaban familiarizadas con el término. Está claro que, aunque la no percepción es un problema importante en una diversidad de contextos y regímenes de protección social, el problema aún no se ha reconocido como una prioridad política seria.

16. A nivel individual, la no percepción puede deberse a la falta de conocimiento de la prestación en sí, a la falta de comprensión de los requisitos de admisibilidad, a las dificultades para iniciar el proceso de solicitud o, más raramente, cuando la prestación se percibe como algo irrelevante para mejorar la situación del individuo<sup>20</sup>, a una decisión consciente de no solicitarla<sup>21</sup>. También puede ocurrir cuando la persona con derecho a la prestación inicia un proceso de solicitud pero, sin embargo, no llega a recibirla efectivamente, por ejemplo, porque no termina la solicitud o comete errores en el proceso, o porque la administración produce errores o no desembolsa la prestación correctamente<sup>22</sup>.

17. Entre los factores localizados en los servicios sociales o en las administraciones públicas se encuentran la falta de información a los beneficiarios sobre sus derechos, la imposición de trabas en nombre de la detección de posibles fraudes o la estigmatización de los solicitantes. Por último, la no percepción puede tener su origen en el diseño del propio régimen de protección social, por ejemplo, en el tipo de documentación o las condiciones que exige.

18. Independientemente de los motivos, la no percepción es un fracaso del sistema de protección social, no del individuo. Hacer frente a ella debería ser una prioridad para todas las administraciones de seguridad social.

### III. Los enormes costes de la no percepción

19. En informes anteriores, el Relator Especial ha mostrado que la protección social no debe verse como un coste, sino como una inversión: aumenta la resiliencia frente a las crisis; crea una economía inclusiva; y sus efectos multiplicadores benefician a todos los grupos de la sociedad<sup>23</sup>. Sin embargo, cuando las prestaciones no llegan a la población a la que están destinadas, la protección social ve debilitada su capacidad para lograr un cambio, lo que se traduce en una menor eficacia, eficiencia y equidad. La no percepción tiene importantes costes a corto y largo plazo para las personas, los hogares y la sociedad en su conjunto. Entre sus efectos figuran la reducción de los ingresos y el aumento de la pobreza y las desigualdades, los costes psicológicos y el desgaste de la confianza en el Estado.

#### A. Reducción de los ingresos y aumento de la pobreza y las desigualdades

20. En el plano individual y de los hogares, la no percepción se traduce en un aumento de las dificultades para los que ya tienen problemas económicos. En el Reino Unido, por ejemplo, el 51,7 % de las personas que no solicitaron el Crédito Universal y el 54,1 % de las que pensaron erróneamente que no tenían derecho a él durante la pandemia de COVID-19 experimentaron una reducción de sus ingresos de al menos el 10 %, mientras que solo

<sup>20</sup> Véase Jean-Pierre Tabin y Frédérique Leresche, “Une critique furtive de l’Etat social. Une perspective théorique pour comprendre le non-recours raisonné aux prestations sociales”, *Émulations – Revue de Sciences Sociales* (2019).

<sup>21</sup> Tim Goedemé y Julie Janssens, “The concept and measurement of non-take-up: an overview, with a focus on the non-take-up of social benefits” (mayo de 2020), pág. 11.

<sup>22</sup> *Ibid.*

<sup>23</sup> A/HRC/47/36, párrs. 22 a 32.

el 32,9 % de la población en general (excluyendo a los solicitantes de prestaciones) experimentó una disminución en sus ingresos<sup>24</sup>.

21. La no percepción también pasa factura a la sociedad en su conjunto<sup>25</sup>. A largo plazo, los Gobiernos y las sociedades que estos gobiernan tendrán que pagar el precio de desatender a los grupos vulnerables, con un mayor gasto en atención sanitaria y programas de lucha contra la pobreza. Entre los costes a largo plazo que para la sociedad tiene la no percepción figuran los relacionados con la asistencia sanitaria —cuando las personas no pueden obtenerla y deben buscar tratamiento de urgencia más adelante— y con los crecientes niveles de pobreza infantil, que pueden tener repercusiones a largo plazo en la salud de los niños y, por tanto, mayores costes presupuestarios a largo plazo<sup>26</sup>. De hecho, un estudio realizado en el Reino Unido reveló que podrían ahorrarse 4.000 millones de libras esterlinas en gasto público si se aumentase al 100 % la percepción del Crédito de Pensiones del país<sup>27</sup>. La lección es clara: la no percepción es costosa para los individuos, los Gobiernos y la sociedad en general, y hacerle frente está al alcance de la mano.

## B. Repercusiones psicológicas

22. En las respuestas a la encuesta mundial se señalaron las repercusiones psicológicas que tiene experimentar la no percepción, entre ellas una mayor sensación de inseguridad, así como sentimientos de impotencia, aislamiento, depresión e incluso suicidio. Todas esas repercusiones, a su vez, aumentan el riesgo de no percepción<sup>28</sup>. En el Reino Unido, se descubrió que los niveles de ansiedad entre julio y agosto de 2020 eran significativamente más altos entre los que no trataban de solicitar el Crédito Universal y los que pensaban que no cumplían los requisitos para recibirlo, en comparación con los niveles de ansiedad entre la población en general<sup>29</sup>.

## C. Desgaste de la confianza en el Estado

23. El desgaste de la confianza en el Estado es un riesgo real cuando la no percepción se produce, como se da el caso, en proporciones tan grandes<sup>30</sup>. En su calidad de nexo entre el Estado y la sociedad, los mecanismos de protección social son el rostro más visible de los Gobiernos en acción. Cuando la no percepción se debe a la actitud de los servicios sociales o a la negligencia administrativa, puede provocar frustración, una pérdida de confianza entre los titulares de derechos y las instituciones públicas, y la ruptura del contrato social entre los titulares de derechos y sus Gobiernos<sup>31</sup>. Puede disminuir el apoyo público a unos sistemas de protección social robustos financiados a través de los impuestos generales. Por lo tanto, si se hace frente a la no percepción es posible restablecer la confianza perdida en la capacidad de los Estados para mejorar la vida de la población.

<sup>24</sup> Ben Baumberg y otros, “Non-take-up of benefits at the start of the COVID-19 pandemic” (2021), pág. 19.

<sup>25</sup> Véase Manos Matsaganis, Alari Paulus y Holly Sutherland, “The take up of social benefits” (2008).

<sup>26</sup> A/76/177, párrs. 7 a 12.

<sup>27</sup> Donald Hirsch y Juliet Stone, “The cost of pensioner poverty and non-take-up of pension credit” (septiembre de 2020), pág. 23.

<sup>28</sup> Véase Barbara Lucas y Catherine Ludwig, “Non-recours aux aides sociales et santé perçue”, *REISO. Revue d'information sociale*, 11 de noviembre de 2019.

<sup>29</sup> Ben Baumberg y otros, “Non-take-up of benefits at the start of the COVID-19 pandemic”, pág. 25.

<sup>30</sup> Véase Hélène Revil, “Quand les implications multiples du non-recours aux soins catalysent une critique du système sanitaire et social”, *Swiss Journal of Sociology*, vol. 47, núm. 2 (2021).

<sup>31</sup> Véase Stephen Kidd y otros, “The social contract and the role of universal social security in building trust in government” (noviembre de 2020).

## IV. Obstáculos a la protección social basada en los derechos

24. Aunque en las últimas décadas se ha avanzado mucho en la ampliación de la protección social y en su anclaje en la legislación nacional<sup>32</sup>, las deficiencias en materia de cobertura siguen siendo importantes, y hay personas que se quedan fuera de los regímenes de protección social debido a la exclusión legal y a una focalización excesiva<sup>33</sup>.

25. Aunque tradicionalmente se considera que la exclusión legal es un fenómeno distinto de la no percepción, ambos impiden la aplicación del derecho a la seguridad social. Sus repercusiones también pueden combinarse, por ejemplo cuando los trabajadores informales o los migrantes indocumentados no se atreven a reclamar sus derechos de protección social por miedo a las sanciones o a la expulsión, en ausencia de un cortafuegos entre los servicios sociales o las inspecciones de trabajo y las instancias encargadas de hacer cumplir la ley<sup>34</sup>. Un sistema de protección social que esté diseñado para excluir no puede considerarse conforme al artículo 9 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. En particular, la excesiva focalización aumenta la complejidad de los procedimientos y transforma a los trabajadores sociales y a los administradores en controladores del acceso al sistema, encargados de evitar el fraude de los solicitantes “no merecedores”. El aumento de la complejidad entraña considerables costos de transacción y reduce la percepción de prestaciones por parte de los solicitantes que cumplen los requisitos<sup>35</sup>. Estos obstáculos excluyentes son contrarios al artículo 9, según la interpretación del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales<sup>36</sup>.

### A. Exclusión de la protección social

26. Las personas pueden quedar excluidas de la protección social por diversos motivos, pero en esta sección se destacan dos obstáculos especialmente frecuentes: en primer lugar, los errores de selección y exclusión en los registros sociales siguen siendo importantes; en segundo lugar, la falta de ciudadanía y los problemas con el registro de nacimientos impiden que muchos grupos se beneficien de la protección social.

#### Exclusión de los registros sociales

27. Los registros sociales son una herramienta habitual para identificar y registrar los hogares que cumplen los requisitos para la protección social en los países de ingresos bajos y medianos, especialmente en el Sur Global. Estos registros requieren que unos encuestadores visiten los hogares, recojan datos y determinen, sobre la base de indicadores específicos, si los hogares cumplen o no los requisitos para ser incluidos en el registro. La mayoría de los registros sociales funcionan mediante la comprobación sustitutiva de medios de vida, recogiendo datos como un sustituto de la renta del hogar. La solicitud de prestaciones de protección social suele estar condicionada a la inclusión en esos registros. Por ejemplo, en Guatemala la inclusión en el registro social del país es un requisito para acceder a 108 planes de protección social; en Chile, el registro social se utiliza para determinar el acceso a 80 programas de protección social<sup>37</sup>.

28. Existen varios problemas fundamentales en lo que respecta a la eficacia de los registros sociales para identificar a los hogares más pobres y, por tanto, para garantizar el derecho de estos a la seguridad social.

<sup>32</sup> OIT, *World Social Protection Report 2020–22*, pág. 43.

<sup>33</sup> Christina Behrendt, *At the Margins of the Welfare State: Social Assistance and the Alleviation of Poverty in Germany, Sweden and the United Kingdom* (Londres, Routledge, 2018), cap. 7.

<sup>34</sup> A/HRC/26/35, párr. 101, y E/C.12/2017/1, párrs. 12 y 13.

<sup>35</sup> Henrik Jacobsen Kleven y Wojciech Kopczuk, “Transfer program complexity and the take up of social benefits”, *American Economic Journal: Economic Policy*, vol. 3, núm. 1 (febrero de 2011).

<sup>36</sup> Véase Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, observación general núm. 19 (2007), en particular los párrs. 4, 16, 30, 34, 36 a 39, 44 y 51.

<sup>37</sup> Stephen Kidd, Diloá Athias e Idil Mohamad, “Social registries: a short history of abject failure” (junio de 2021), pág. 5.



29. En primer lugar, los encuestadores nunca consiguen llegar a todos los hogares cuando recogen datos para completar el registro social. Por ejemplo, los hogares y las personas a las que es difícil llegar por vivir en zonas remotas o en viviendas precarias o temporales pueden quedar fuera del registro. La mitad de los 52 países con registros sociales de los que se dispone de datos tienen una cobertura inferior al 20 % de los hogares<sup>38</sup>. Esta es la paradoja de los registros sociales: aunque su objetivo es facilitar el acceso a los planes de protección social, excluyen a quienes más pueden necesitar las prestaciones.

30. En segundo lugar, los errores de inclusión y exclusión son muy comunes en la comprobación sustitutiva de medios de vida. En el plan Keluarga Harapan de Indonesia, se calcula que el 85 % del 20 % más pobre de la población está excluido; en el Pakistán, el 79 % del 20 % más pobre de la población está excluido del Programa Benazir de Apoyo Económico; en la India, en el Plan Nacional de Pensiones de Vejez Indira Gandhi, el 68 % del 20 % más pobre está excluido<sup>39</sup>. Estos elevados niveles de exclusión son el resultado de intentos mal concebidos de seleccionar a los beneficiarios de forma restringida. De hecho, los planes con una cobertura más amplia presentan niveles mucho menores de error en la selección de beneficiarios<sup>40</sup>.

31. En tercer lugar, los registros sociales proporcionan una imagen estática de los posibles beneficiarios y se actualizan con poca frecuencia debido a los elevados costes asociados a dichas puestas al día. Por su naturaleza, los registros sociales pasan por alto las fluctuaciones que pueden producirse en la situación y los ingresos de un hogar, de forma que los hogares pobres que experimentan una mejora seguirán teniendo derecho a unas prestaciones de protección social que quizá ya no necesiten, mientras que los hogares que antes estaban por encima del umbral de la pobreza y han experimentado una reducción de sus ingresos seguirán excluidos. Dada la naturaleza dinámica de la pobreza, los registros sociales, tal y como se conciben actualmente, siguen siendo una herramienta en gran medida inadecuada para erradicarla.

#### **Falta de identificación oficial, registro de nacimientos o nacionalidad**

32. La meta 16.9 de los Objetivos de Desarrollo Sostenible exhorta de forma explícita a los Estados a que, de aquí a 2030, proporcionen una identidad jurídica para todos, en particular mediante el registro de nacimientos. Para poder beneficiarse de la protección social suele ser necesaria la identificación oficial de los posibles beneficiarios, pero se calcula que 1.100 millones de personas en todo el mundo carecen de identidad jurídica<sup>41</sup>, lo que a efectos prácticos les impide beneficiarse de los programas de protección social<sup>42</sup>.

33. En algunos países, la falta de registro al nacer es el principal obstáculo. En el África Subsahariana<sup>43</sup> solo se registra al nacer al 45 % de los niños, pero ese fenómeno afecta también a otras regiones. Por ejemplo, entre el 30 % más pobre de los hogares de Indonesia, el 71 % de los niños menores de 1 año no tenían certificado de nacimiento en 2012-2013 y el 88 % de los adultos mayores de 18 años seguían sin estar registrados<sup>44</sup>. En Bangladesh, de acuerdo con datos del Banco Mundial, solo está registrado el 56 % de la población<sup>45</sup>, cuestión que ha sido planteada como motivo de preocupación por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales porque limita el acceso a las prestaciones de seguridad social, la atención de la salud y la educación<sup>46</sup>.

<sup>38</sup> *Ibid.*, pág. 13.

<sup>39</sup> Stephen Kidd y Diloá Athias, *Hit and Miss: an Assessment of Targeting Effectiveness in Social Protection with Additional Analysis* (junio de 2020), pág. 38.

<sup>40</sup> *Ibid.*, pág. 27.

<sup>41</sup> Privacy International, "Exclusion by design: how national ID systems make social protection inaccessible to vulnerable populations" (marzo de 2021).

<sup>42</sup> A/74/493, párr. 11.

<sup>43</sup> Véase <https://data.worldbank.org/indicator/SP.REG.BRTH.ZS?locations=ZG>.

<sup>44</sup> Cate Sumner y Santi Kusumaningrum, *AIPJ Baseline Study on Legal Identity. Indonesia's Missing Millions* (2015), pág. 2.

<sup>45</sup> Véase <https://data.worldbank.org/indicator/SP.REG.BRTH.ZS?locations=BD>.

<sup>46</sup> E/C.12/BGD/CO/1, párrs. 47 y 48.

34. Aunque las iniciativas impulsadas por los donantes para desarrollar sistemas de identificación digital tienen el potencial de facilitar el registro, algunas siguen siendo muy excluyentes. En Uganda, por ejemplo, entre el 23 % y el 33 % de la población adulta del país no ha recibido un documento nacional de identidad<sup>47</sup>. Mientras persistan estas situaciones, los sistemas de identidad digital no deberían ser un requisito previo para beneficiarse de los planes de protección social y, cuando se establezcan, deberían diseñarse de forma inclusiva. Deben aceptarse formas alternativas de identificación, como pasaportes, permisos de conducir, documentos de identificación de votante o certificados de nacimiento, hasta que todas las personas reciban tarjetas de identidad digitales<sup>48</sup>.

35. Los errores administrativos en la documentación también pueden dar lugar a excluir de determinadas prestaciones de protección social a personas que de otro modo tendrían derecho a ellas<sup>49</sup>. Para muchas personas y hogares en situación de pobreza, rectificar los errores en la documentación oficial puede suponer unos costes prohibitivos en concepto de gastos administrativos y de desplazamiento.

36. Las personas apátridas, refugiadas y migrantes son otros grupos de beneficiarios potenciales que pueden carecer de los documentos de identificación requeridos. En Jordania, los no jordanos pueden recibir ayudas a través del *zakat*, un plan de asistencia social supeditado al nivel de renta, pero los requisitos de solicitud, que incluyen el pasaporte o el libro de familia, impiden que muchas de las familias no nacionales más vulnerables accedan a estas ayudas si salieron de su país de origen sin documentación<sup>50</sup>.

## **B. Trabajadores de la economía informal: exclusión legal combinada con no percepción**

37. En todo el mundo, más del 60 % de los trabajadores, unos 2.000 millones de personas, se ganan la vida en la economía informal<sup>51</sup>, donde experimentan un mayor riesgo de pobreza como consecuencia de unos ingresos más bajos e inestables y de la falta de protección social. Los trabajadores informales suelen quedar excluidos de los sistemas de seguro social basados en los modelos tradicionales del trabajador con una relación laboral estable, con un salario regular y un contrato de larga duración<sup>52</sup>. También suelen tener una menor capacidad contributiva y a menudo no pueden cotizar con regularidad los mismos montos, ya que sus ingresos pueden variar con el tiempo. En el caso de los trabajadores por cuenta propia (autónomos) del sector informal, la carga es aún más difícil de soportar, ya que también son responsables del pago de la contribución del empleador. Los trabajadores de la economía informal también tienden a ser excluidos de los programas de asistencia social y redes de protección social focalizados en la pobreza, ya que no se los considera suficientemente vulnerables y se los denomina “el punto medio perdido”.

38. Para incluir a los trabajadores informales en los sistemas de protección social es necesario superar una serie de obstáculos<sup>53</sup>. Algunos son muy prácticos. Si las oficinas de asistencia social se encuentran a gran distancia, dirigirse a ellas puede requerir mucho tiempo y dinero y suponer costes indirectos como la pérdida de ingresos. En el caso de los trabajadores agrícolas, estas preocupaciones suelen ser aún mayores, ya que factores como la lejanía o el analfabetismo dificultan y encarecen el registro y el pago de las cotizaciones. Debido a la estacionalidad, los trabajadores agrícolas también cambian con frecuencia de

<sup>47</sup> Centro de Derechos Humanos y Justicia Mundial, Initiative for Social and Economic Rights y Unwanted Witness, *Chased Away and Left to Die: How a National Security Approach to Uganda's National Digital ID has Led to Wholesale Exclusion of Women and Older Persons* (junio de 2021).

<sup>48</sup> *Ibid.*, pág. 75.

<sup>49</sup> Véase Extreme Poverty Research Group, “Extreme poor Adivasis and the problem of accessing social safety nets” (octubre de 2011), pág. 15.

<sup>50</sup> Anna Carolina Machado, Charlotte Bilo e Imane Helmy, “The role of *zakat* in the provision of social protection: a comparison between Jordan, Palestine and Sudan” (2018), pág. 14.

<sup>51</sup> OIT, *World Social Protection Report 2020–22*, pág. 49.

<sup>52</sup> OIT, *Extending Social Security to Workers in the Informal Economy: Lessons from International Experience* (2019), pág. 127.

<sup>53</sup> Los párrafos 38 y 39 se basan en OIT, *Extending social security to workers in the informal economy*, págs. 14, 15, 19, 92, 98 y 99.

lugar de trabajo y de empleador, y pasan de un empleo asalariado a uno por cuenta propia (y viceversa). Esta movilidad exige una mayor atención por parte de las instituciones para asegurarse de que los cambios se incorporen oportunamente en los registros para evitar irregularidades o interrupciones en la pauta de cotización.

39. Los procedimientos administrativos excesivamente exigentes y sus costes, a veces prohibitivos, también socavan el éxito de la implantación de la seguridad social en el sector informal, ya que disuaden a los trabajadores y a los empresarios de inscribirse. El uso de procedimientos de registro separados para los planes de seguridad social y la complejidad de los formularios suponen una dificultad para los trabajadores informales, sobre todo para los que tienen un bajo nivel educativo. Por su parte, los trabajadores por cuenta propia y las empresas del sector informal, sobre todo cuando se trata de microempresas o pequeñas empresas que no disponen de personal especializado para ocuparse de los asuntos de la seguridad social, cuentan con recursos limitados para hacer frente a procesos administrativos complejos y que requieren mucho tiempo. Como resultado de estos obstáculos, los trabajadores de la economía informal están excluidos de la protección social tanto en la ley como en la práctica.

40. Para hacer frente a esos problemas, los Estados deben tratar de combinar los regímenes contributivo y no contributivo en estrategias integradas de protección social de “doble vía” para lograr la cobertura universal. Deberían tenerse en cuenta las respectivas capacidades contributivas de los diferentes grupos de población, financiando a través de los impuestos lo que los trabajadores no pueden aportar en cotizaciones sociales, tal y como recomienda el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales<sup>54</sup>.

41. A medida que se fomenta la transición de la economía informal a la formal, los planes de seguridad social deben extenderse gradualmente a los trabajadores de la economía informal, como recomiendan los órganos de derechos humanos<sup>55</sup> y la OIT en su Recomendación sobre la Transición de la Economía Informal a la Economía Formal, 2015 (núm. 204)<sup>56</sup>. Para facilitar esa transición, es posible que haya que adaptar los procedimientos administrativos, las prestaciones y las cotizaciones. Unas sanciones eficaces contra la evasión fiscal y la elusión de las cotizaciones sociales, así como unas inspecciones de trabajo más fuertes que protejan los derechos de los trabajadores del sector informal, podrían ir de la mano de los incentivos para fomentar la formalización. Por ejemplo, los costos de cumplimiento podrían reducirse mediante regímenes simplificados para la evaluación de las contribuciones y los pagos de impuestos. Se podría facilitar el acceso a la contratación pública y a los servicios financieros a las empresas que pasen a la formalidad. Por el contrario, cualquier intento de reducir las protecciones laborales de los trabajadores del sector formal, con el fin de hacer la formalización más deseable para los empresarios, debería considerarse una medida regresiva que solo podría justificarse bajo estrictas condiciones<sup>57</sup>.

### C. Obstáculos iniciales que conducen a la no percepción

42. Los bajos niveles de protección que ofrecen los regímenes, o lo imprevisible de su desembolso, pueden llevar a los individuos a considerar que la prestación de protección social no es útil y, por tanto, no merece la pena el coste que supone solicitarla, incluso cuando conocen el procedimiento y cómo seguirlo. En Alemania, por ejemplo, se ha proyectado que un aumento del 20 % en las prestaciones esperadas aumentaría la percepción en aproximadamente un 6 %<sup>58</sup>.

43. Incluso cuando teóricamente cumplen los requisitos para recibir prestaciones de protección social e incluso cuando los beneficios de solicitarlas superan los costes, las

<sup>54</sup> Observaciones generales núm. 19 (2007), párr. 51, y núm. 23, para. 64. Véase también OIT, *Extending social security to workers in the informal economy*, pág. 19.

<sup>55</sup> Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, observaciones generales núm. 19 (2007), párr. 34, y núm. 23 (2016), párrs. 47 d), 54 y 60.

<sup>56</sup> Párrs. 22 a 27.

<sup>57</sup> Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, observación general núm. 3 (1990), párr. 9.

<sup>58</sup> Regina T. Riphahn, “Rational poverty or poor rationality? The take-up of social assistance benefits” (marzo de 2000), pág. 23.

personas se enfrentan a obstáculos iniciales abrumadores cuando intentan comunicarse con los sistemas de protección social. Entre esos obstáculos figuran la falta de conocimiento de las propias prestaciones (especialmente debido a las barreras lingüísticas y de alfabetización), la falta de información sobre los criterios de admisibilidad, las dificultades para rellenar los formularios de solicitud, los importes bajos o la imprevisibilidad de los desembolsos y la estigmatización a la hora de entrar en contacto con las administraciones públicas.

### Desconocimiento de las prestaciones

44. El desconocimiento de la existencia de los planes de protección social es la causa más frecuente de no percepción, según los resultados de la encuesta mundial. Los grupos más vulnerables y marginados son los que tienen más probabilidad de desconocer las prestaciones a las que tienen derecho, debido a la escasa divulgación por parte de los Gobiernos y a la falta de información adaptada a los niveles reales de educación y alfabetización. Las tasas de alfabetización tienden a ser más bajas entre las poblaciones pobres, de más edad o rurales, y entre las mujeres. Por ejemplo, en Haití, aproximadamente el 90 % de las mujeres mayores de 65 años son analfabetas<sup>59</sup>. En la vecina República Dominicana, el porcentaje de analfabetismo en las zonas rurales (12,8 %) es más del doble que en las zonas urbanas (6 %) <sup>60</sup>.

45. El idioma también puede ser una barrera. En Colombia, por ejemplo, la información sobre el sistema de registro de prestaciones sociales del país solo está disponible en español. El hecho de que no se ofrezca información en otros idiomas representa un obstáculo para los pueblos indígenas cuya lengua principal no es el español.

46. Más allá de intentar mejorar los índices de alfabetización de los grupos vulnerables y aumentar el número de idiomas en los que está disponible la información, los Gobiernos deben hacer mucho más para comunicar de forma proactiva las prestaciones de protección social que ofrecen. En Francia, el 55 % de los encuestados en un sondeo realizado en 2011 afirmaron que recibían de la televisión y la radio la mayor parte de la información sobre la renta de solidaridad activa, mientras que solo el 13 % dijo que la administración o la sociedad civil eran su principal fuente de información<sup>61</sup>. En Jordania, el 67 % de las personas había oído hablar del programa *Takaful* por testimonios de otras personas, mientras que solo el 21 % se había enterado por la televisión y el 18 %, por las redes sociales<sup>62</sup>.

### Información sobre cómo presentar una solicitud

47. Incluso cuando las personas que cumplen los requisitos de los planes de protección social conocen la existencia de estos, es posible que no sepan cómo solicitarlos o inscribirse en ellos, o si cumplen los criterios de admisibilidad. Esta también parece ser una de las principales razones de la no percepción en los países estudiados. En Ghana, por ejemplo, solo el 45,4 % de los encuestados en un estudio realizado por el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) sabía cómo inscribirse en el principal programa de protección social del país<sup>63</sup>, conclusión que fue confirmada por los encuestados de Ghana en el sondeo mundial. En el Pakistán, los bajos niveles de alfabetización de las mujeres hicieron que solo el 30,5 % de ellas encontraran la información fácil de entender en un determinado distrito, frente al 80,2 % de los hombres<sup>64</sup>. Asimismo, la mayoría de las personas conocían al menos un programa de protección social, pero solo el 49 % sabía cómo inscribirse en él<sup>65</sup>. En el Reino Unido, se estima que entre 280.000 y 390.000 personas pensaron erróneamente que no

<sup>59</sup> Véase <https://haiti-literacy.org/literacy-in-haiti/>.

<sup>60</sup> Oficina Nacional de Estadística, “El analfabetismo en República Dominicana: a través de la Encuesta nacional de Hogares de Propósitos Múltiples (ENHOGAR-2016)” (2018).

<sup>61</sup> Pauline Domingo y Muriel Pucci, “Les vecteurs du non-recours au revenu de solidarité active du point de vue de l’usager”, *Informations sociales*, vol. 178, núm. 4 (2013).

<sup>62</sup> UNICEF y Fondo Nacional de Asistencia, *National Aid Fund Takaful Programme – Baseline Report* (julio de 2020), pág. 23.

<sup>63</sup> Abdul-Gafaru Abdulai y otros, *Citizens’ Knowledge and Perceptions about Poverty, Vulnerability Rights and Social Protection in Ghana: a Baseline Study* (mayo de 2021), pág. 25.

<sup>64</sup> Rabia Tabassum, Shehryar Khan Toru y Mohsin Ali Kazmi, *Knowledge Attitude and Practice Survey on Social Protection Schemes in Selective Districts* (2017), pág. 19.

<sup>65</sup> *Ibid.*, pág. 18.

tenían derecho a recibir el Crédito Universal entre junio y agosto de 2020, lo que llevó a niveles sustanciales de no percepción<sup>66</sup>.

48. Algunas prácticas prometedoras tratan de resolver este problema. En Finlandia, el Gobierno envió información y un formulario de solicitud a un segmento de la población de edad cuando se estableció por primera vez la garantía de las pensiones, lo que tuvo un mayor impacto en las personas de más edad y en las que no estaban seguras de cumplir los criterios<sup>67</sup>. En países como Bélgica, el suministro de información específica a los hogares potencialmente admisibles ha demostrado ser eficaz para aumentar la percepción, con repercusiones que siguen siendo significativas a lo largo del tiempo<sup>68</sup>. En el Reino Unido, las oficinas de Citizens Advice proporcionan información a los posibles beneficiarios. Según los resultados de la encuesta mundial, en países como el Canadá y Kenya se han llevado a cabo campañas de información a gran escala, que incluyen la divulgación específica para grupos vulnerables (pueblos indígenas y viudas, respectivamente), o, como en Tailandia, mediante el uso de diferentes idiomas.

### Procedimientos de solicitud complejos

49. Incluso cuando la información sobre los procesos de solicitud y los criterios de admisibilidad es clara, las dificultades para rellenar una solicitud pueden impedir que las personas soliciten prestaciones de protección social. En particular, reunir la documentación correcta para solicitar una prestación puede costar tiempo y dinero a los beneficiarios. Por ejemplo, en Kirguistán, para recibir una prestación, los solicitantes deben acudir al menos tres veces al Departamento de Protección Social<sup>69</sup>. En las zonas rurales, el coste de recopilar la documentación es de aproximadamente el 15 % de la prestación mensual media y en las zonas urbanas ese porcentaje se eleva al 80 %<sup>70</sup>.

50. En España, el régimen nacional de ingresos mínimos establecido recientemente, llamado “ingreso mínimo vital”, solo se ha concedido al 23 % de los solicitantes<sup>71</sup>. Casi el 20 % de las denegaciones se debieron a la presentación de documentación incompleta o duplicada<sup>72</sup>, lo que sugiere que los procedimientos demasiado complicados pueden dar lugar a un alto grado de no percepción secundaria.

51. Solicitar prestaciones en línea puede ser muy complicado para amplios sectores de la población. Si bien la digitalización de la protección social puede presentar ventajas para reducir la no percepción, también implica que la alfabetización digital es cada vez más imprescindible, lo que crea obstáculos para ciertos grupos<sup>73</sup>. En Grecia, el 46,9 % de los adultos de edad no tiene experiencia en el uso de computadoras<sup>74</sup>. En Indonesia, los adultos del decil superior tienen más de cinco veces más posibilidades de acceder a Internet que los del decil inferior<sup>75</sup>. En Francia, el 53,8 % de los que respondieron a la encuesta declaró tener dificultades para completar los procesos administrativos en línea<sup>76</sup>. En la encuesta mundial

<sup>66</sup> Véase Ben Baumberg y otros, “Non-take-up of benefits at the start of the COVID-19 pandemic”.

<sup>67</sup> Tuomas Matikka y Tuuli Paukkeri, “Does information increase the take-up of social benefits? Evidence from a new benefit program” (2016), pág. 2.

<sup>68</sup> Véase Raf Van Gestel y otros, “A reminder to pay less for healthcare: take-up of increased reimbursement in a large-scale randomized field experiment” (2017).

<sup>69</sup> Emil Tesliuc y otros, *Income Support for the Poorest: a Review of Experience in Eastern Europe and Central Asia* (Washington, D.C., Banco Mundial, 2015), pág. 109.

<sup>70</sup> *Ibid.*, pág. 110.

<sup>71</sup> Véase <https://revista.seg-social.es/-/el-ingreso-m%C3%ADnimo-vital-llega-en-septiembre-a-800.000-personas/en/#:~:text=El%20Instituto%20Nacional%20de%20la,con%20pr%C3%A1cticamente%20800.000%20personas%20beneficiarias>.

<sup>72</sup> Miguel Ángel Gavilanes, “Documentación errónea o incompleta y niveles de renta, los principales motivos de denegación del Ingreso Mínimo Vital”, 7 de febrero de 2022.

<sup>73</sup> A/74/493, párrs. 29 a 31.

<sup>74</sup> Véase <https://www.oecd.org/skills/piaac/Skills-Matter-Greece.pdf>, pág. 3.

<sup>75</sup> Banco Mundial, *Beyond Unicorns: Harnessing Digital Technologies for Inclusion in Indonesia* (2021), pág. 18.

<sup>76</sup> Observatoire des non-recours aux droits et services y Secours Catholique-Caritas France, “Non-recours: une dette sociale qui nous oblige. Combien n’ont pas accès aux prestations sociales et pourquoi” (2021).

el hecho de tener escasas competencias digitales (dificultades para utilizar los ordenadores, el teléfono e Internet) se identificó como un claro obstáculo para el empleo de las medidas de protección social.

52. El establecimiento de “ventanillas únicas” y la simplificación de los procedimientos de solicitud mediante la reducción del número de documentos y “condiciones ocultas” necesarias para completar una solicitud pueden garantizar que las personas en situación de pobreza tengan un mayor acceso a las prestaciones de protección social. En la encuesta mundial, personas de España, Ghana y Tailandia consideraron que la simplificación de los formularios de solicitud sería la medida más importante para reducir la no percepción.

53. La falta de hogar presenta desafíos específicos. En Bélgica se ha puesto en marcha un sistema que permite que las personas sin domicilio fijo sigan teniendo derecho a las prestaciones de protección social. Pueden utilizar una dirección de referencia en una oficina de asistencia pública local (centro público de acción social) en lugar de proporcionar una dirección como domicilio. Si bien el número de personas con estas direcciones de referencia se cuadruplicó entre 2006 y 2016, también se han puesto de manifiesto las dificultades que conlleva la obtención de una dirección de referencia<sup>77</sup>.

### Estigmatización

54. Las personas que acuden a las administraciones públicas de protección social suelen ser estigmatizadas, lo que puede disuadirlas de presentar solicitudes<sup>78</sup>. El estigma puede ser el resultado de una combinación de factores, como la falta de intimidad y la experiencia degradante de tener que esperar durante largos períodos de tiempo y tratar con personal escéptico<sup>79</sup>. Los datos de varios países muestran que una proporción significativa de los encuestados dicen sentirse avergonzados o molestos por solicitar prestaciones. En Estados Unidos, por ejemplo, aproximadamente la mitad de las familias de bajos ingresos consideraron que el proceso de solicitud era humillante<sup>80</sup>. En el Reino Unido, la no percepción del Crédito Universal durante la pandemia de COVID-19 puede haber sido causada por el estigma; el 41,6 % de las personas que creían tener derecho a él no lo solicitaron debido al estigma o a que creían no merecerlo<sup>81</sup>. Del mismo modo, el 27 % de los encuestados en el Reino Unido declararon que, en caso de necesitar una prestación y cumplir los requisitos para solicitarla, serían menos propensos a hacerlo si existiera una circunstancia que fuese motivo de vergüenza<sup>82</sup>.

55. La vergüenza y el estigma son especialmente importantes cuando se imponen condiciones a la prestación de protección social, ya que la narrativa implícita (y a veces muy explícita) que subyace a dichas condiciones es que debe imponerse una disciplina a los beneficiarios para que mejoren su comportamiento<sup>83</sup>. En el diseño y la aplicación de los programas de asistencia social que imponen condiciones a los beneficiarios se suele caracterizar a los solicitantes como una “clase inferior” que carece de ética de trabajo, está involucrada en la delincuencia y elige estilos de vida irresponsables, por ejemplo, con altas tasas de madres solas<sup>84</sup>. Al atribuir a las circunstancias individuales de las personas solicitantes su dependencia de la ayuda social, en lugar de a los problemas económicos estructurales más amplios de una sociedad, estos programas transmiten un discurso

<sup>77</sup> Véase Observatorio de Salud y Cuestiones Sociales de Bruselas-Capital, *Aperçu du Non-recours aux Droits Sociaux et de la Sous-protection Sociale en Région Bruxelloise*.

<sup>78</sup> Robert Moffitt, “An economic model of welfare stigma”, *American Economic Review*, vol. 73, núm. 5 (diciembre de 1983).

<sup>79</sup> Ben Baumberg, “The stigma of claiming benefits: a quantitative study”, *Journal of Social Policy*, vol. 45, núm. 2 (abril de 2016).

<sup>80</sup> *Ibid.*

<sup>81</sup> Ben Baumberg y otros, “Non-take-up of benefits at the start of the COVID-19 pandemic”, pág. 11.

<sup>82</sup> Véase Ben Baumberg, “The stigma of claiming benefits: a quantitative study”.

<sup>83</sup> Véase Ruth W. Grant, *Strings Attached. Untangling the Ethics of Incentives* (Princeton, Nueva Jersey, Princeton University Press, 2012).

<sup>84</sup> Beth Watts y Suzanne Fitzpatrick, *Welfare Conditionality* (Londres, Routledge, 2018), pág. 52.

estigmatizador dirigido al individuo en lugar de al contexto económico y social que lo rodea<sup>85</sup>.

56. Con frecuencia se subestiman la vergüenza y el estigma: en una encuesta representativa a nivel nacional realizada en 2012 en el Reino Unido, solo entre el 5 % y el 25 % de las personas con derecho a prestaciones que no las recibieron citaron este motivo para no beneficiarse de los mecanismos de protección social<sup>86</sup>. En la encuesta mundial, la vergüenza individual y el estigma social no se citaron con frecuencia entre las razones por las que las personas con derecho a prestaciones no las solicitan. Podría ser que la admisión del estigma sea en sí misma estigmatizadora, lo que señala las limitaciones de las encuestas y entrevistas como herramientas metodológicas para estudiar la vergüenza y el estigma.

57. Los Estados pueden y deben hacer más para reducir el estigma y la vergüenza que sufren los posibles beneficiarios de las prestaciones de protección social. En primer lugar, pasar de prestaciones estrictamente selectivas y supeditadas al nivel de renta a prestaciones universales reduce la vergüenza que supone tener que demostrar que se es suficientemente pobre. Las prestaciones universales también tienden a generar confianza y se consideran más legítimas que los regímenes selectivos basados en las necesidades, porque se basan en normas más sencillas y claras<sup>87</sup>. Alternativamente, la comprobación de la riqueza podría sustituir a la comprobación de los medios de vida como metodología para excluir a las personas u hogares que declaren unos ingresos por encima de un umbral determinado, como ocurre con varias prestaciones en Sudáfrica.

58. En segundo lugar, y tal vez lo más importante, la protección social debería estar consagrada como un derecho humano y exigible, en lugar de un favor o una caridad. Teniendo en cuenta que la estigmatización será menor cuando se considere que los solicitantes tienen derecho a sus prestaciones<sup>88</sup>, los Estados deben garantizar que la protección social sea percibida por las administraciones y otras instituciones públicas como un derecho que cada persona tiene que poder recibir. Ese reconocimiento debe traducirse en que los funcionarios públicos traten con dignidad y respeto a los beneficiarios de la asistencia social y en que las oficinas de asistencia pública estén dotadas de personal suficiente y sean acogedoras y accesibles para todos.

#### **D. Obstáculos posteriores a la solicitud que provocan la no percepción**

59. Incluso cuando las personas superan con éxito los obstáculos señalados anteriormente, incluida la falta de información sobre las prestaciones y la forma de acceder a ellas, otros problemas como la falta de financiación, las barreras físicas, tecnológicas y administrativas, los sobornos y la falta de procedimiento de apelación o la falta de claridad en dicho procedimiento pueden hacer que las personas que cumplan los requisitos para recibir prestaciones no las reciban.

##### **Financiación insuficiente**

60. Los resultados de la encuesta mundial sugieren que en todas las regiones, excepto en Europa, la insuficiencia de los presupuestos públicos para conceder las prestaciones de protección social a todos los solicitantes que cumplen los requisitos es percibida por las instituciones que respondieron a la encuesta como una causa importante de la no percepción. La insuficiencia de los presupuestos públicos puede llevar a una situación en la que una persona con derecho a una prestación de protección social la solicite, pero la administración responsable de la entrega de la prestación no la desembolse efectivamente al solicitante debido a la limitación de los fondos. Por ejemplo, en el Brasil el programa *Bolsa Família* pone un límite a los fondos públicos disponibles, de manera que cada municipio recibe una

<sup>85</sup> *Ibid.*

<sup>86</sup> Véase Ben Baumberg, “The stigma of claiming benefits: a quantitative study”.

<sup>87</sup> Véase Stephen Kidd y otros, “The social contract and the role of universal social security in building trust in government” (noviembre de 2020).

<sup>88</sup> Véase Ben Baumberg, “The stigma of claiming benefits: a quantitative study”.

cuota fija y, una vez que esta se cubre, es posible denegar a las familias el acceso al plan<sup>89</sup>. En Grecia, el escaso conocimiento de la prestación de renta de solidaridad social puede deberse en parte a este fenómeno: un artículo sugiere que el enfoque cauteloso adoptado por el Gobierno a la hora de comunicar esta prestación de asistencia social se debe a la preocupación de gastar por encima del presupuesto asignado si demasiadas personas la solicitan<sup>90</sup>. Cuando la financiación es insuficiente, aumenta el riesgo de que las medidas de protección social se asignen a las personas y los hogares por orden de llegada, o de que se aplique un trato preferente a los familiares o amigos, lo que aumenta el riesgo de corrupción.

61. En muchos países, la proporción del producto interno bruto (PIB) dedicada a la protección social sigue siendo insuficiente. La OIT señala que los países de ingreso alto gastan de media el 16,4 % de su PIB en protección social, lo que supone el doble que los países de ingresos medianos altos, 6 veces más que los países de ingresos medianos bajos y 15 veces más que los países de ingresos bajos, que solo gastan el 1,1 % de su PIB en protección social<sup>91</sup>. Aumentar la financiación de los regímenes de protección social, especialmente cuando la financiación está directamente relacionada con el desembolso de las prestaciones, es una forma clave de reducir la no percepción.

### Obstáculos para recibir prestaciones

62. En la encuesta mundial también se observó la importancia de las barreras físicas y tecnológicas que impiden que las personas con derecho a las prestaciones las reciban, así como de la carencia de una cuenta bancaria o la incapacidad de proporcionar toda la documentación o información válida necesaria para recibir efectivamente la prestación. Algunas de las barreras físicas y tecnológicas que la encuesta puso de manifiesto fueron las deficiencias en la alfabetización digital, la falta de conexión a Internet y la falta de accesibilidad a las oficinas de asistencia social o a los servicios en línea adaptados a las personas con discapacidad.

63. En cuanto a los problemas relacionados con la imposibilidad de proporcionar toda la documentación o información válida requerida para recibir una prestación, los encuestados indicaron que la información sobre los ingresos o el patrimonio era difícil de proporcionar, al igual que los documentos relacionados con la certificación policial de antecedentes.

64. Estos obstáculos podrían superarse, en parte, mejorando el equipamiento de las oficinas de asistencia social, con personal formado y competente que pueda acompañar a los potenciales beneficiarios en los trámites, proporcionarles la información necesaria y guiarles durante todo el proceso. Aunque la digitalización de los procedimientos puede reducir las barreras de acceso a la protección social para ciertos grupos, también corre el riesgo de aislar aún más a otros. Las estrategias para la desmaterialización de las prestaciones de protección social no deben realizarse a expensas de las oficinas físicas en persona. En su lugar, deberían abrirse varios canales para mejorar la accesibilidad, también para los usuarios con escasos conocimientos digitales o aquellos que no tengan acceso a las herramientas digitales. Si no se mantienen y refuerzan los servicios públicos presenciales y físicos, se agravará la brecha digital, lo que tendrá consecuencias dramáticas en la no percepción de las prestaciones de protección social.

### Soborno

65. El soborno en la prestación de protección social está generalizado, pero afecta especialmente a la prestación de asistencia sanitaria, debido a la asimetría de la información y a las relaciones de poder entre los proveedores de asistencia sanitaria y los pacientes. Se calcula que 140.000 niños mueren cada año a causa de la corrupción en el sector sanitario<sup>92</sup>. Este fenómeno fue calificado de “secreto a voces” por una ex ministra de salud del Perú que estimó que entre el 10 % y el 25 % de los 7 billones de dólares que se gastan en todo el mundo

<sup>89</sup> Lorraine Wapling, Rasmus Schjoedt y Sarina D. Kidd, *Social Protection and Disability in Brazil* (febrero de 2020), pág. 34.

<sup>90</sup> Banco Mundial, “A quantitative evaluation of the Greek social solidarity income” (2019), pág. 11.

<sup>91</sup> OIT, *World Social Protection Report 2020–22*, pág. 58.

<sup>92</sup> Véase Matthieu Hanf y otros, “Corruption kills: estimating the global impact of corruption on children deaths”, *PLoS One*, vol. 6, núm. 11 (noviembre de 2011).



en servicios sanitarios se pierden por la corrupción, una pérdida que supera lo que se necesitaría para lograr la cobertura sanitaria universal en todo el mundo para 2030<sup>93</sup>.

66. El soborno aumenta los costes de acceso a planes muy necesarios y tiene efectos profundamente regresivos en las personas en situación de pobreza, ya que los sobornos consumen una proporción mayor de sus ingresos que los de las personas más ricas. Además, es mucho más probable que se exija un soborno a las personas pobres que a las ricas<sup>94</sup>. En Sudáfrica, se comprobó que una persona que vive en buenas condiciones materiales tiene un 15 % de posibilidades de enfrentarse a una exigencia de soborno a cambio de servicios gubernamentales, mientras que una persona pobre tiene un 32 % de posibilidades<sup>95</sup>. En Kenya, la probabilidad de que a una persona con una situación material favorable se le pida un soborno es del 40 %, mientras que para una persona que vive en la pobreza esa probabilidad es del 63 %<sup>96</sup>. El mismo estudio descubrió que, en todos los países africanos que incluyó, las personas en situación de pobreza tenían tres veces más probabilidades de pagar un soborno que las personas más ricas<sup>97</sup>. Del mismo modo, un estudio realizado en el Ecuador descubrió que los hogares de bajos ingresos pagaban en sobornos una parte mayor de sus ingresos para acceder a los servicios públicos que los hogares con mayores ingresos, lo que suponía una media del 5 % de sus ingresos totales<sup>98</sup>. Según los datos de una encuesta realizada en el Perú, los peruanos de bajos ingresos también gastan una parte mayor de sus ingresos en sobornos para servicios básicos que los más ricos<sup>99</sup>. La encuesta confirmó la relación entre el soborno y la no percepción de las prestaciones: los hogares de bajos ingresos tenían más probabilidades de no acceder a los servicios básicos, por lo que decidían no solicitar un servicio público cuando lo necesitaban, debido a la corrupción.

67. Más allá del soborno explícito, la corrupción y el fraude existen en varias formas. El nepotismo o el clientelismo hacen que los funcionarios públicos favorezcan a sus parientes, amigos o contactos personales para ofrecer una protección social más rápida o eficaz. Por ejemplo, en Finlandia, donde solo el 1 % de los encuestados declaró haber pagado un soborno para acceder a los servicios públicos en los 12 meses anteriores, el 17 % declaró haber utilizado conexiones personales para acceder a las prestaciones de la seguridad social<sup>100</sup>. Los Gobiernos deben reconocer y contrarrestar las prácticas corruptas, con especial atención al soborno y al nepotismo en la prestación de servicios públicos.

#### **Ausencia de procedimientos de recurso o falta de claridad en ellos**

68. La ausencia de un procedimiento de apelación o la falta de claridad en ese procedimiento impiden que los solicitantes que reúnen los requisitos hagan un seguimiento de las solicitudes denegadas, lo que puede tener consecuencias desastrosas, especialmente cuando la denegación de las prestaciones es injustificada. Unos procedimientos de recurso claros y accesibles son cruciales para que los beneficiarios que reúnen los requisitos puedan solicitar una reparación cuando se les deniega erróneamente una prestación de protección social. En muchos de los países en los que existen, estos procedimientos son opacos: los solicitantes no suelen saber cómo o dónde recurrir. Por ejemplo, en Jordania solo una cuarta

<sup>93</sup> Véase Patricia J. García, “Corruption in global health: the open secret”, *The Lancet*, vol. 394 (diciembre de 2019).

<sup>94</sup> Transparency International, “People and corruption: Asia Pacific global corruption barometer” (2017), pág. 21.

<sup>95</sup> Mogens K. Justesen y Christian Bjørnskov, “Exploiting the poor: bureaucratic corruption and poverty in Africa” (agosto de 2012), pág. 19.

<sup>96</sup> *Ibid.*, pág. 19.

<sup>97</sup> *Ibid.*, pág. 18.

<sup>98</sup> Véase Our World in Data, “Corruption” (actualizado por última vez el 10 de mayo de 2019), disponible en <https://ourworldindata.org/corruption>.

<sup>99</sup> Véase Daniel Kaufmann, Judit Montoriol-Garriga, Francesca Recanatini, “How does bribery affect public service delivery? Micro-evidence from service users and public officials in Peru”, World Bank Policy Research Working Paper núm. 4492 (enero de 2008).

<sup>100</sup> Transparency International, *Citizens’ Views and Experiences of Corruption. Global Corruption Barometer European Union 2021*, pág. 48.

parte de quienes respondieron al sondeo conocía el procedimiento de apelación del programa *Takaful*<sup>101</sup>.

69. La “eficacia y accesibilidad de los procedimientos de reclamación y de recurso” es uno de los principios que los Estados deben seguir al establecer los pisos de protección social, según la OIT en su Recomendación sobre los Pisos de Protección Social, 2012 (núm. 202). Cuando la no percepción secundaria se deba a errores cometidos por la administración, los particulares deben poder solicitar de forma eficaz que se vuelva a examinar su solicitud y se corrijan rápidamente los errores. Estos procedimientos deben tener en cuenta que el tiempo es un factor vital para muchos solicitantes, que no pueden permitirse el lujo de esperar semanas o meses antes de que se tome una decisión definitiva sobre su solicitud. Un examen de los mecanismos de reclamación en los distintos países sugiere que los procedimientos de apelación deben: a) ofrecer múltiples canales de acceso (por teléfono, Internet, carta o en persona); b) permitir el anonimato y la confidencialidad del denunciante; y c) ser accesibles a los denunciantes que hablen lenguas minoritarias o tengan dificultades de alfabetización<sup>102</sup>.

## V. Reducción de la no percepción: prácticas prometedoras y posibles escollos

70. La no percepción se ve cada vez más como lo que es: una deficiencia en el sistema de protección social que reduce significativamente su impacto en la reducción de la pobreza y las desigualdades, y que da lugar a una desviación de los fondos públicos. El nivel de respuesta sigue siendo desigual y, dado el alcance del problema, muy insuficiente.

### A. Estrategias de divulgación

71. La primera prioridad debe ser llegar a los grupos que corren mayor riesgo de no percepción. El Brasil, por ejemplo, estableció oficinas descentralizadas y sistemas de divulgación para los trabajadores de zonas rurales o forestales aisladas. Se transformaron autobuses y barcos en agencias móviles para identificar a los posibles beneficiarios del régimen de pensiones rurales y contactar con ellos, ofrecer información e inscripción y, en algunos casos, recaudar las cotizaciones y entregar las prestaciones y los servicios. Una iniciativa similar emplea a agentes de divulgación en “campanhas de busca” (*campanhas de busca*) para llegar a las familias que viven en la extrema pobreza y que no están registradas en el programa de referencia de transferencia de efectivo *Bolsa Família*<sup>103</sup>. Centrándose en los obstáculos a la percepción debidos a la falta de información sobre las prestaciones de protección social, el Uruguay ha puesto en marcha un sofisticado programa de educación sobre seguridad social para escuelas públicas, universidades e institutos de formación profesional<sup>104</sup>.

72. En otros países se han tomado medidas coordinadas contra la no percepción. En los Países Bajos, se identificó a los beneficiarios potenciales mediante la minería de datos y se los informó de su derecho a solicitar una prestación<sup>105</sup>. En Francia, la estrategia nacional de 2018 para la prevención y la lucha contra la pobreza introdujo el concepto de *territoires zéro non-recours* (territorios de cero no percepción) en un esfuerzo por reducir la no percepción en regiones específicas. En París, el Fondo de Compensación Familiar y las autoridades educativas nacionales identificaron los hogares con niños en uno de los distritos de la ciudad, utilizando mensajes de texto y cartas para informarlos de que podían optar a los

<sup>101</sup> UNICEF y Fondo Nacional de Asistencia, *National Aid Fund Takaful Programme - Baseline Report*, pág. 27.

<sup>102</sup> Magdalena Sepúlveda Carmona, “Ensuring inclusion and combatting discrimination in social protection programmes: the role of human rights standards”, *International Social Security Review*, vol. 70, núm. 4 (octubre/diciembre de 2017), pág. 26.

<sup>103</sup> OIT, *Extending social security to workers in the informal economy*, pág. 106.

<sup>104</sup> *Ibid.*, pág. 62.

<sup>105</sup> Véase Marie-Pierre Hamel, “Les transformations de l’État-providence néerlandais et l’accès aux droits sociaux. L’exemple de la municipalité d’Amsterdam”, *Revue des politiques sociales et familiales*, núm. 86 (diciembre de 2006).

programas de becas. En Lyon (Francia), se nombran “embajadores de derechos” que se sumergen en las comunidades a fin de informar a los hogares sobre sus derechos y un “coordinador de recursos” trata de centralizar la información para los profesionales y facilitar los intercambios entre los distintos actores.

73. El paquete de reformas de la asistencia social en Austria en 2010-2011 ilustra el valor de la introducción de un paquete de medidas para hacer frente a la no percepción, cada una de las cuales hace frente a diferentes obstáculos<sup>106</sup>. Entre los cambios políticos figuran la modificación del nombre de la prestación, el aumento del baremo básico de pago, la introducción de nuevas normas relacionadas con el requisito de utilizar el patrimonio propio antes de poder reclamar un ingreso mínimo y la inclusión de los beneficiarios en el sistema de seguro de salud público. Entre los cambios relativos a la solicitud figuran la aceleración del proceso de solicitud, el aumento del anonimato de los solicitantes y la posibilidad de presentar la solicitud en las oficinas de bienestar social de los distritos y municipios. La reducción de la no percepción fue espectacular, sobre todo entre los empleados con salarios bajos y las personas que viven en municipios pequeños: en 2009 la no percepción se estimaba en un 51 % y seis años después, en 2015, era del 30 %.

## B. Automatización de las prestaciones

74. Una proporción significativa de quienes respondieron a la encuesta mundial citó la automatización de los beneficios como una forma clave de abordar la no percepción. La automatización puede adoptar diversas formas, desde las más avanzadas, en las que las administraciones públicas identifican quién tiene derecho a una determinada prestación y la conceden automáticamente sin que el individuo tenga que presentar una solicitud, hasta las versiones más débiles, en las que el cumplimiento de los requisitos para acogerse a un plan de prestaciones da lugar automáticamente a la percepción de otra prestación relacionada, o en las que la documentación facilitada para un régimen de prestaciones se utiliza para respaldar una solicitud correspondiente a otro régimen<sup>107</sup>.

75. La automatización de las prestaciones puede reducir la complejidad administrativa para los posibles beneficiarios y aumentar su percepción<sup>108</sup>. Sin embargo, la automatización también entraña varios riesgos para los grupos más excluidos y vulnerables. En particular, los mecanismos que tienen como objetivo garantizar la provisión automática de prestaciones de protección social tienden a basarse en los datos administrativos existentes, y confieren automáticamente una prestación o identifican automáticamente a quienes tienen derecho a ella en función de que el beneficiario esté inscrito en un determinado registro. Los objetivos son loables: se trata de simplificar las solicitudes y los desembolsos, y de garantizar que los organismos administrativos no exijan a los posibles solicitantes que aporten documentos que otra parte de la administración ya posea. Sin embargo, las personas que no están registradas legalmente debido a su situación administrativa no pueden beneficiarse de la automatización, lo que da lugar a una situación paradójica en la que los grupos más vulnerables —personas no registradas al nacer, migrantes indocumentados, personas sin domicilio fijo o trabajadores informales, entre otros— corren el mayor riesgo de quedar excluidos<sup>109</sup>. Además, como se ha mencionado anteriormente, la pobreza es una condición dinámica y los registros administrativos no siempre proporcionan información totalmente actualizada, en la que se tengan en cuenta ciertos acontecimientos vitales que conducen a la indigencia. Por lo tanto, la automatización es deseable, siempre y cuando se preste especial atención a que no dé lugar

<sup>106</sup> Michael Fuchs y otros, “Falling through the social safety net? Analysing non-take-up of minimum income benefit and monetary social assistance in Austria”, *Social Policy and Administration*, vol. 54, núm. 5 (septiembre de 2020), pág. 2.

<sup>107</sup> Véase Servicio de Lucha contra la Pobreza, la Precariedad y la Exclusión Social de Bélgica, “Automatisation de droits qui relèvent de la compétence de l’État fédéral” (marzo de 2013).

<sup>108</sup> En Finlandia, la percepción de la prestación de asistencia a domicilio aumentó en 35 puntos porcentuales una vez que se introdujo un procedimiento de solicitud conjunta con las prestaciones de asistencia social. Tomer Blumkin, Tuomas Kosonen y Kaisa Kotokorpi, “Complexity and benefit take-up: empirical evidence from the Finnish homecare allowance” (2018), pág. 10.

<sup>109</sup> Véase Valérie Eloy, “L’automatisation des droits sociaux: une solution périlleuse pour lutter contre le non-recours aux droits sociaux”, *Revue Droits Fondamentaux et Pauvreté*, núm. 3 (julio de 2021).

a tales exclusiones y a que los solicitantes puedan demostrar que pueden optar a una prestación por medios distintos a su inclusión en determinados bancos de datos.

76. Aunque la digitalización de la asistencia social a menudo se presenta como algo esencial para garantizar la simplificación de los procedimientos administrativos, lo que, una vez más, es en principio un objetivo claramente deseable, presenta sus propios problemas. En 2010, el Reino Unido sustituyó seis programas diferentes por uno solo, el Crédito Universal, con lo que inicialmente agilizó el proceso de solicitud tanto para los solicitantes como para la administración. Sin embargo, el funcionamiento “digital por defecto” del sistema, que espera que los solicitantes gestionen en línea el proceso de las prestaciones, resultó ser una barrera importante para solicitarlas<sup>110</sup>, ya que alrededor del 25 % de las personas no pudieron presentar ninguna solicitud en línea, principalmente debido a las dificultades en el empleo o el acceso a una computadora<sup>111</sup>. Los más desfavorecidos son también los más propensos a carecer de una conexión fiable a Internet en casa, a no poder permitirse dicha conexión, a carecer de competencias digitales o de confianza en la materia, y a sentirse cohibidos a la hora de comunicarse en línea con las autoridades. Además, el hecho de que el sistema se base en una infraestructura de datos avanzada y en el acceso en tiempo real a los datos sobre ingresos supone un problema para los individuos a la hora de estimar el nivel de prestaciones que pueden recibir, o de evaluar si tienen derecho a ellas<sup>112</sup>.

77. La digitalización de los procesos de solicitud de prestaciones de protección social agrava, por tanto, la brecha digital y puede generar más, y no menos, incertidumbre en los grupos vulnerables<sup>113</sup>. También puede disuadir a las personas de presentar solicitudes debido a que en los procedimientos en línea se utilizan algoritmos diseñados para detectar el fraude, incluso aunque ello no tenga relación con la solicitud de la prestación en sí<sup>114</sup>. En Jordania, por ejemplo, el proyecto de “transferencias de emergencia de dinero en efectivo” del Banco Mundial desplegó un programa informático que permitía el intercambio de datos sobre los beneficiarios entre numerosos organismos gubernamentales, lo que suponía un riesgo para los trabajadores informales sin estatuto de persona establecida o los solicitantes de asilo sin derecho legal a realizar determinados tipos de trabajo<sup>115</sup>. Por ello, la “vigilancia de la asistencia social”, como se la conoce, puede disuadir a las personas de solicitar prestaciones a las que, de otro modo, tendrían derecho.

### C. Seguimiento de la no percepción

78. Es fundamental supervisar los niveles de no percepción de los distintos tipos de prestaciones e investigar las razones por las que no se perciben. Es necesario realizar una investigación en profundidad a nivel nacional para conocer los obstáculos que impiden que los potenciales beneficiarios, en particular los más vulnerables y marginados, accedan a la protección social. La tasa de no percepción debe convertirse en un indicador clave para evaluar la eficacia de las medidas de protección social. En el Reino Unido, esto ya se hace hasta cierto punto: el Departamento de Trabajo y Pensiones elabora estimaciones anuales sobre la no percepción de algunas prestaciones relacionadas con los ingresos, aunque esto todavía no se hace para el Crédito Universal<sup>116</sup>. En Lyon, el ayuntamiento, en colaboración con el Observatorio de No Percepción de Derechos y Servicios, puso en marcha en enero de 2022 un barómetro para supervisar la no percepción y orientar la acción pública<sup>117</sup>. La recopilación de datos sobre la no percepción es el primer paso para hacerle frente.

<sup>110</sup> A/HRC/41/39/Add.1, párrs. 59 a 66.

<sup>111</sup> Véase Departamento de Trabajo y Pensiones, *Universal Credit Full Service Survey* (junio de 2018).

<sup>112</sup> Ben Baumberg y otros, “Non-take-up of benefits at the start of the COVID-19 pandemic”, pág. 13.

<sup>113</sup> Véase la comunicación de AccessNow.

<sup>114</sup> Véase la comunicación de Privacy International.

<sup>115</sup> *Ibid.*

<sup>116</sup> Véase <https://www.gov.uk/government/collections/income-related-benefits-estimates-of-take-up--2>.

<sup>117</sup> Ayuntamiento de Lyon, “Lancement du baromètre de non-recours aux droits”, 26 de noviembre de 2021.

## VI. Conclusiones y recomendaciones

79. La comunidad internacional debe reconocer que la no percepción y la exclusión legal de la protección social son retos urgentes. No hay excusa para excluir a quienes no tienen identificación o nacionalidad formal, a los hogares a los que se ha omitido en los registros sociales debido a errores de exclusión, o a los trabajadores informales de los planes de protección social que están concebidos para mejorar sus vidas. La exclusión de estos grupos es el resultado de errores fundamentales de diseño cometidos en el desarrollo de los sistemas de protección social y, por tanto, de una aplicación defectuosa del derecho a la seguridad social reconocido en el derecho internacional.

80. En aras del ahorro de costes, los sistemas de protección social se diseñan cada vez más con el fin de desalentar el fraude, lo que conduce a la imposición de complejos obstáculos y a una mentalidad en la que los trabajadores sociales consideran que, más que ayudar, lo que hacen es controlar el acceso, lo que aumenta la complejidad y la desconfianza de los beneficiarios. El resultado es que es posible que al final se disuada o excluya de forma injustificada a quienes más apoyo necesitan. La no percepción no es, por tanto, una cuestión meramente administrativa o técnica, sino política, que requiere voluntad política para ser superada.

81. La lucha contra la no percepción debe convertirse en una prioridad en la lucha contra la pobreza y la exclusión social. Los Gobiernos deberían tratar de reducir la no percepción con la misma determinación que los llevó a animar a la gente a vacunarse contra la COVID-19. Se plantean cuatro prioridades:

a) El punto de partida debería ser un replanteamiento de la protección social, no como un favor otorgado por unos Gobiernos benévolos, sino como un derecho humano. Esta redefinición podría ayudar a reformular la relación entre los proveedores de servicios y los usuarios, aumentando la rendición de cuentas de los primeros y empoderando a los segundos, reduciendo así los riesgos de corrupción y discriminación, mitigando el elemento de vergüenza o estigmatización para los solicitantes y garantizando un acceso asequible a mecanismos de reclamación eficaces e independientes cuando se deniegan las prestaciones;

b) El suministro de información específica sobre las prestaciones de protección social y los criterios de admisibilidad es clave para su percepción en la práctica. Desarrollar campañas de comunicación eficaces, llegar de forma proactiva a los posibles solicitantes y centrarse en los grupos más frágiles de forma clara y exhaustiva es el primer paso para reducir la no percepción entre los hogares pobres. La información debe proporcionarse a través de una amplia gama de canales (entre ellos, la televisión, la radio, la megafonía, los panfletos y los mensajes de texto) y en un mayor número de idiomas. Debe impartirse una formación adecuada a los trabajadores de los servicios sociales para informar a los posibles beneficiarios sobre sus derechos;

c) La automatización de las prestaciones es un instrumento prometedor para reducir la no percepción, siempre que las administraciones sean conscientes de los riesgos y garanticen que los canales más tradicionales y accesibles para solicitar las prestaciones estén abiertos a los grupos que de otro modo podrían quedar excluidos. Esta estrategia también requiere mejorar la capacidad de la administración, en particular para el establecimiento y la actualización de los registros sociales;

d) La participación de las personas en situación de pobreza en el diseño, la aplicación y el seguimiento de los regímenes de protección social garantizaría que se identificaran y abordaran adecuadamente los obstáculos a los que se enfrentan para acogerse a la protección social. En las respuestas a la encuesta mundial se insistió en que la comunicación con las personas en situación de pobreza era una de las formas más prometedoras de reducir la no percepción. Al pasar de los derechos sobre el papel a los derechos en la práctica, el mundo no puede permitirse el lujo de pasar por alto el conocimiento de la experiencia de las personas en situación de pobreza.